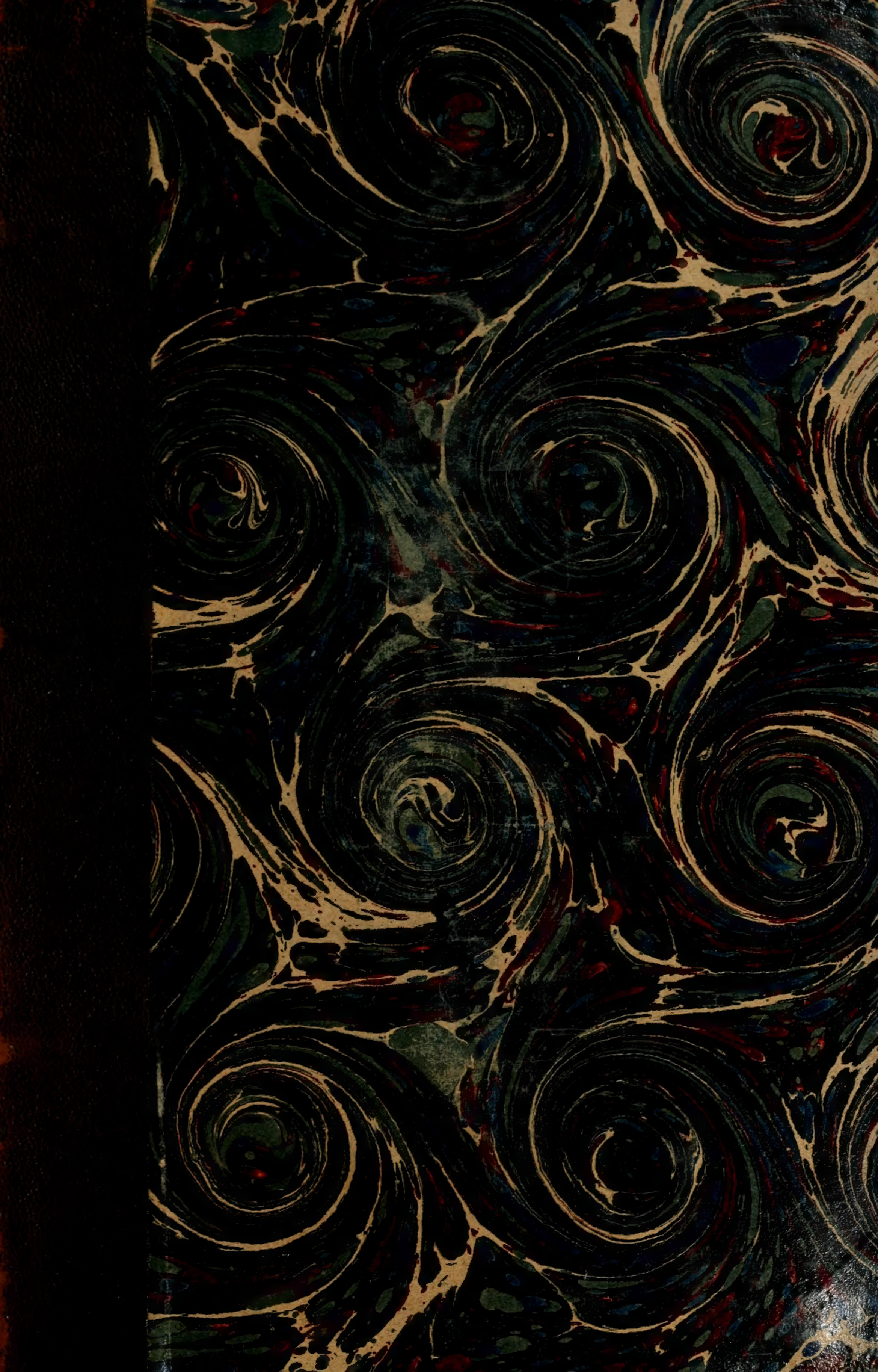
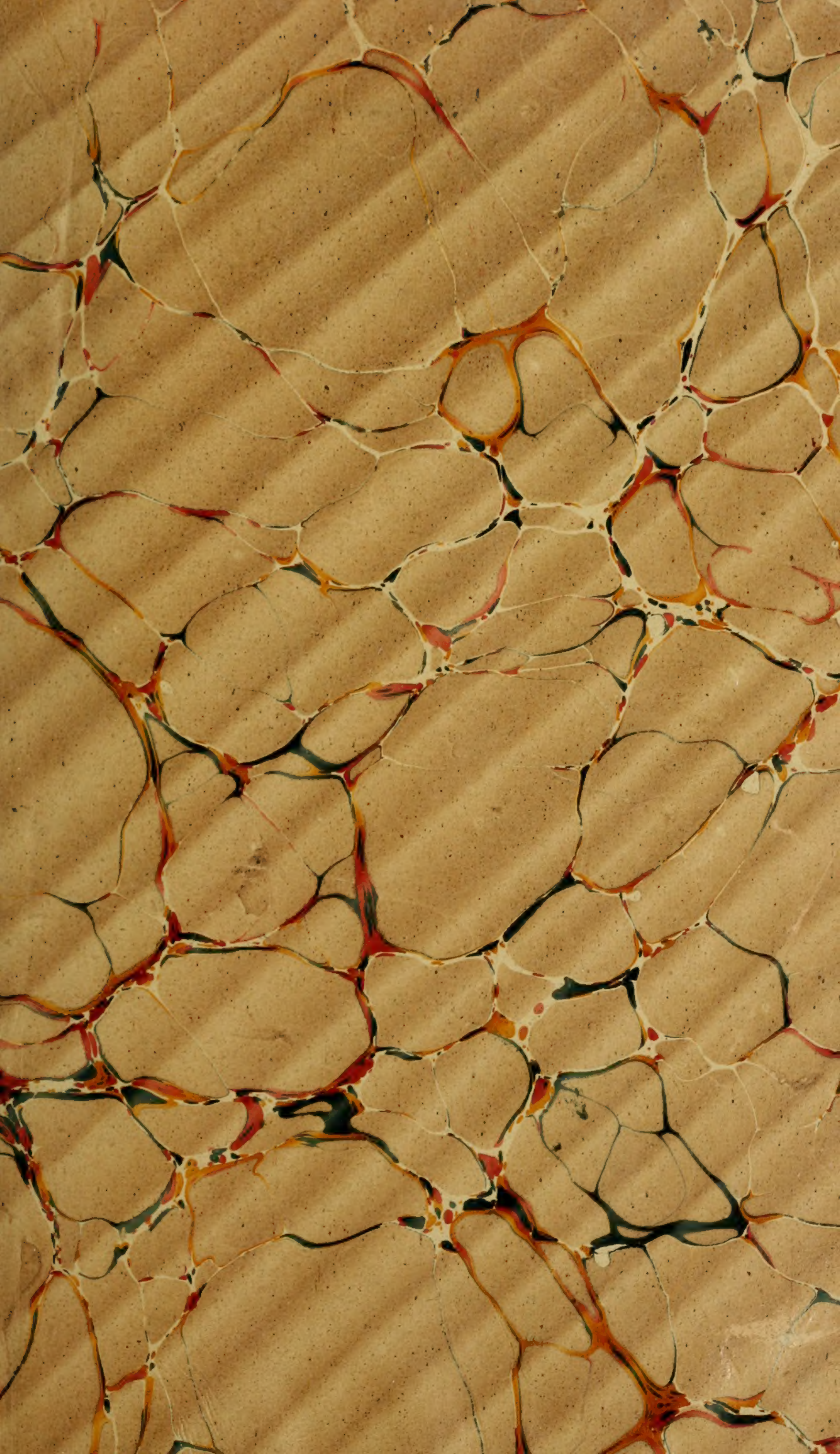






COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PROFESSÉ A L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

LIVRE V

ENCYCLOPÉDIE
DES
TRAVAUX PUBLICS
Fondée par M.-C. LECHALAS, Inspecteur général des Ponts et Chaussées

COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PROFESSÉ A L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

PAR

C. COLSON
Inspecteur général des Ponts et Chaussées
Conseiller d'Etat

LIVRE CINQUIÈME

LES FINANCES PUBLIQUES ET LE BUDGET DE LA FRANCE

DEUXIÈME ÉDITION REVUE ET MISE A JOUR

PARIS

GAUTHIER-VILLARS
Imprimeur-libraire de l'Ecole Polytechnique, etc.
QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 55

FÉLIX ALCAN
Editeur
BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1909

COURS
D'ÉCONOMIE POLITIQUE

LIVRE CINQUIÈME

LES FINANCES PUBLIQUES

ET LE BUDGET DE LA FRANCE

Objet et plan du livre cinquième. — En énumérant les attributions diverses de l'Etat dans notre Livre premier, nous avons indiqué que, pour assurer la marche des services publics, il dispose des revenus des biens qui lui appartiennent, lève des impôts sur les citoyens et au besoin contracte des emprunts. L'étude de la nature, de l'importance et de la progression de ses dépenses et de ses recettes, des procédés qu'il emploie pour les régler et les équilibrer, constitue une branche spéciale de l'Economie politique à laquelle on donne le nom de *Science des Finances*.

L'étude de cette science est un élément essentiel à l'intelligence des phénomènes économiques, par deux raisons principales. La première, c'est que le mouvements d'affaires concentré dans les mains de l'Etat et des pouvoirs locaux placés sous son autorité est, dans chaque pays, le plus important de beaucoup qui soit réuni sous une même direction : l'Etat, avec ses subdivisions, y est le plus grand propriétaire, le plus grand débiteur, l'entrepreneur qui a le plus fort chiffre d'affaires, l'employeur qui salarie le plus de travailleurs ; ses recettes et ses dépenses annuelles représentent 8, 10, 15 0/0, parfois davantage, de l'ensemble des revenus du pays, et par suite la manière dont il

les gouverne exerce une influence considérable sur toute la vie économique. La seconde raison qui ne permet de traiter aucune question économique sans se préoccuper des Finances publiques, c'est que leur situation est un des éléments principaux à envisager, toutes les fois que se pose l'un des nombreux problèmes où se manifeste l'opposition de l'Ecole libérale et de l'Ecole interventionniste. Les lecteurs de nos précédents volumes ont pu constater à maintes reprises que toutes les doctrines qui tendent à faire subventionner directement ou indirectement par l'Etat des institutions de prévoyance ou de charité, des établissements de crédit, des entreprises agricoles, industrielles, maritimes, etc., toutes celles aussi qui concluent à la création de droits protecteurs sur l'introduction de certaines denrées, de contributions imposées aux patrons pour subvenir à certains besoins de leurs ouvriers, se traduisent finalement par une augmentation des charges fiscales ou de charges analogues pesant, dans les mêmes conditions qu'elles, sur les capitalistes, les travailleurs, les entrepreneurs ou les consommateurs ; pour apprécier dans quels cas l'objection tirée de cette aggravation est dirimante, et au contraire dans quels cas l'importance des intérêts en jeu peut déterminer à passer outre même les hommes qui reconnaissent son caractère sérieux, il faut savoir dans quelle mesure il est déjà fait appel aux forces contributives des citoyens, quelle est la marge disponible pour accroître leurs charges, par quels procédés on peut tirer d'eux des ressources nouvelles et ce qu'il y a d'irréductible, ou au contraire de mal justifié, dans les emplois donnés à celles qu'ils fournissent déjà.

Nul n'est donc en droit d'émettre une opinion dans ces controverses et de se prétendre économiste ou sociologue, s'il n'est financier dans une certaine mesure. Mais l'étendue et la complexité des questions financières conduisent d'ordinaire à en faire l'objet d'un enseignement spécial. A l'Ecole des Ponts et Chaussées, où la place réservée aux sciences morales et politiques est nécessairement limitée, cet enseignement est compris dans le programme du Cours d'Economie politique ; ce Cours a même pris, depuis la création d'un Cours spécial d'Economie sociale, le nom de Cours d'Economie politique et de Finances. La partie financière y prend place avant l'étude spéciale des questions économiques concernant les Travaux publics et les Transports, d'abord parce que l'argent, qui est dit-on le nerf de la guerre, est tout autant celui des travaux publics, ensuite parce que la question qui se pose sans cesse, à propos du régime à adopter pour

ces travaux, est celle de savoir dans quelle mesure il est juste de grever les contribuables au profit des usagers soit des voies de communication, soit de l'eau, de la lumière, de la force motrice distribuées par les villes, etc., ou au contraire d'élever les péages et les droits perçus sur ces usagers jusqu'à en faire une source de revenus pour le fisc, — de telle sorte que les péages et les impôts ne sont pas rapprochés seulement par une analogie juridique quelque peu arbitraire, mais aussi par le fait qu'ils se suppléent nécessairement les uns les autres.

Nous nous conformons donc au programme rationnel du Cours que nous publions, en résumant dans le présent Livre les questions financières. Plus encore que dans les précédents, nous serons obligé ici de condenser les matières, souvent avec excès, pour arriver à les exposer d'une manière à peu près complète dans les limites assignées à notre travail.

Pour que cet exposé prenne le caractère concret qui permet seul de préciser les idées sans entrer dans des développements étendus, nous lui avons donné comme base l'analyse de la législation de la France, et plus particulièrement l'application faite de cette législation dans le dernier budget dont les comptes soient publiés, le budget de 1906. Parlant à des Ingénieurs qui n'ont point fait d'études financières, nous devons, dans notre Cours, leur exposer les bases du droit fiscal avant de les discuter, de même que, dans les Livres précédents, nous avons tâché de synthétiser la législation sur le contrat de travail, sur la propriété et sur le commerce, au lieu de la supposer connue. C'est ainsi que nous avons été conduit à donner dans cette partie de notre ouvrage autant de développement à l'exposé administratif qu'aux considérations économiques. Celles-ci trouvent d'ailleurs leur place naturelle dans le cadre que nous avons adopté, car en disséquant spécialement un budget, on rencontre nécessairement toutes les questions qui se posent en matière financière, et on trouve l'occasion de faire ressortir les avantages et les inconvénients des solutions qu'elles reçoivent actuellement dans notre pays, par des rapprochements avec les solutions intéressantes qui ont été préférées à d'autres époques ou chez d'autres nations.

L'intérêt spécial que les finances françaises offrent pour nous n'est d'ailleurs pas le seul motif qui conduise à les prendre pour base d'une étude générale sur les finances publiques. La France a le privilège peu enviable d'être, de tous les grands pays, celui qui doit subvenir aux charges les plus lourdes. Le professeur Wagner, qui dans son *Traité de la science des finances* consacre

à notre législation fiscale quatre fois plus de pages qu'à celle de l'Angleterre, deux fois plus qu'à celles de l'empire d'Allemagne et du royaume de Prusse réunies, explique la place qu'il lui donne en rappelant que déjà, en 1857, un auteur allemand la signalait comme constituant « le plus puissant système d'impôts que le monde ait vu jusqu'ici » et que, depuis lors, la guerre de 1870-71 a exigé « un monstrueux appel nouveau à l'impôt ». Les pages glorieuses comme les pages douloureuses de notre histoire, les aspirations et les inquiétudes qui tantôt ont fait de nous les initiateurs du progrès, tantôt se sont dépensées en agitations stériles ou en entreprises démesurées, nous ont amenés à chercher tous les moyens de grossir les ressources de l'Etat, à faire de notre pays, en matière fiscale comme en beaucoup d'autres, un champ d'expériences d'autant plus instructif que nous avons toujours eu le goût naturel de rattacher à des idées générales même les procédés empiriques et de chercher un fondement rationnel à toutes les mesures proposées, même quand nous en étions réduits aux pires expédients. L'étude de notre système financier, de ses fondements théoriques et pratiques, est donc particulièrement intéressante en elle-même depuis fort longtemps ; elle l'est peut-être plus encore au moment actuel, où tant de propositions diverses le remettent presque tout entier en question.

La division que nous avons adoptée, pour cette étude, est la suivante :

Dans le premier chapitre, nous exposons ce que contiennent le *budget* de l'Etat, ceux de ses subdivisions locales et les innombrables comptes qui s'y rattachent, les divisions rationnelles ou arbitraires qu'ils comportent, la manière dont ils sont établis, modifiés au cours de l'exercice et réglés après sa clôture.

Le second chapitre renferme ce que l'on pourrait appeler les *comptes du capital* de l'Etat : d'un côté celui de son avoir, consistant en domaines public et privé et en entreprises ayant un caractère plus ou moins industriel ; de l'autre, celui de sa dette, consolidée, amortissable ou flottante, et l'indication des conditions dans lesquelles il contracte, convertit ou amortit ses emprunts.

Le chapitre troisième est consacré aux *dépenses publiques*, avec l'énumération des différents services qui les motivent, et quelques mots sur leur importance respective et sur leur développement progressif.

Le chapitre quatrième a pour objet l'*étude générale des impôts*, la discussion des conceptions théoriques qui servent de base à

chacun d'eux, des règles générales auxquelles on doit toujours se conformer dans leur institution, des répercussions qui constituent le problème si ardu de l'*incidence*, des effets des augmentations de taxes et des dégrèvements.

Dans le cinquième chapitre, nous passerons en revue les *impôts qui existent en France*, en indiquant l'assiette, le rendement et autant que possible l'incidence de chacun d'eux.

Enfin, dans le sixième, nous verrons quelles conclusions on peut tirer de l'étude de nos budgets, de leur *marche progressive*, de leur *comparaison avec ceux des autres pays*.

Dans chaque chapitre, nous rapprocherons des notions relatives au budget national les considérations concernant les budgets des départements, des communes et même de certains établissements publics, qui ne sont que des démembrements de celui de l'Etat, puisant aux mêmes sources pour alimenter des services de même nature.

Nous nous bornerons, d'ailleurs, à indiquer les traits essentiels de chaque partie de cet organisme complexe, sans prétendre entrer dans les dispositions particulières qui tantôt complètent, tantôt atténuent ou contredisent les principes mêmes de la législation ; nous ne signalerons que celles qui sont de nature à entraîner des conséquences économiques suffisamment importantes pour mériter une étude spéciale.

Nous tenons à exprimer ici notre gratitude aux nombreux amis que nous sommes heureux de compter dans les services divers du Ministère des Finances pour le précieux concours qu'ils nous ont prêté dans cette partie de notre tâche, où d'ailleurs nous trouvions des guides sûrs dans les savants ouvrages qui reproduisent les cours professés par MM. Paul Leroy-Beaulieu et Stourm à l'Ecole libre des Sciences politiques.

CHAPITRE PREMIER

LES BUDGETS, LE TRÉSOR ET LES COMPTES DES DENIERS PUBLICS

I. Observations générales. — Pour que les autorités chargées de gérer les affaires d'un pays agissent en connaissance de cause, la première condition est qu'elles se rendent compte des ressources dont elles disposent et de l'emploi qui en est fait. Dans tout pays doté d'une administration régulière, le tableau des recettes et des dépenses de chaque année est tenu rigoureusement et constamment à jour. Avant que l'année commence, un état préalable résume les prévisions ; cet état prend le nom de *budget*, quand il reçoit une sanction officielle par un acte qui *autorise* l'encaissement des ressources et leur emploi conformément aux tableaux approuvés. Au cours de l'année, un service spécial de *trésorerie* centralise les fonds et les met à la disposition de chaque service, au moment et à l'endroit où il en est besoin. Une fois l'année écoulée, des *comptes* constatent les faits accomplis et sont *réglés* par les autorités chargées d'apprécier leur conformité avec les prescriptions légales. Mais, comme beaucoup d'opérations financières ne se renferment pas dans les limites du cadre annuel qui est celui du budget, on se laisse souvent aller à instituer, à côté de celui-ci, des comptes spéciaux, des Caisses qui pourvoient à certains besoins avec des ressources particulières et dont l'existence rend singulièrement difficile la tâche de ceux qui cherchent soit à se faire une idée nette de la situation d'un Etat, soit à établir des comparaisons entre des époques et des pays différents.

Cette difficulté est accrue par le fait que, pour l'exécution des services ayant un caractère local, l'Etat est obligé de faire place à des organismes spéciaux, d'instituer des subdivisions telles que les *départements* et les *communes*, dont chacune a, comme lui, ses budgets et ses comptes. L'importance des attributions des autorités locales pouvant varier dans des limites très étendues, la

part ainsi détachée du budget général peut être très considérable ou très minime, suivant les époques et les pays.

Enfin, dans les *fédérations*, comme l'Empire d'Allemagne, la Suisse ou les Etats-Unis, le budget fédéral, se superposant aux budgets des divers Etats, introduit une complication de plus, qu'il importe de ne pas perdre de vue quand on veut comparer ces pays aux pays unitaires.

Non seulement les caisses où passent les deniers levés par la puissance publique pour couvrir les frais des services qu'elle organise sont très diverses, mais encore quelques-uns de ces deniers *ne figurent dans aucun des comptes qu'elle tient*. Lorsque le législateur oblige les citoyens à recourir pour certains actes à des agents investis par lui dans ce but d'une autorité spéciale, il peut allouer des traitements à ces agents et couvrir les frais qui en résultent, soit au moyen de taxes encaissées par eux au nom de l'Etat à l'occasion des actes en question, soit au moyen de toutes autres ressources, et alors les recettes et les dépenses apparaissent au budget ; mais il peut aussi leur faire payer par les particuliers des *honoraires* qui, pour ne pas prendre place dans la comptabilité publique, n'en constituent pas moins la rémunération d'un service public. L'un ou l'autre système est appliqué, suivant les pays, pour les notaires, greffiers, conservateurs des hypothèques, etc. De même, l'enseignement public peut être donné par des maîtres que paient l'Etat ou les communes et mis à la disposition des élèves soit gratuitement, soit moyennant le versement de droits d'inscriptions ou d'examen encaissés par le Trésor : il peut aussi donner lieu à une rétribution versée directement par les familles aux membres du corps enseignant organisé par le Ministère de l'Instruction publique, sans que rien en apparaisse dans les écritures de l'Etat ou des municipalités.

Enfin l'Etat ou les autorités locales peuvent assurer certains services au moyen de *réquisitions*, sans que les charges très réelles imposées aux citoyens se traduisent par aucun mouvement de fonds. De même que, dans l'*économie en nature*, le cultivateur qui vit sur sa terre pourvoit à la plupart de ses besoins au moyen des fruits de son travail sans aucun mouvement d'argent, la puissance publique peut s'acquitter d'une partie de sa mission au moyen de services ou de produits qui ne sont pas payés à ceux qui les fournissent, et cette manière de procéder joue même un rôle prépondérant dans les sociétés primitives. A l'époque féodale, l'organisation militaire avait pour base la *levée* des vassaux qui s'équipaient à leurs frais ; remplacée pendant longtemps par

les armées permanentes composées de mercenaires embauchés à prix d'argent, la levée obligatoire d'hommes à qui l'Etat est bien loin de payer le prix du temps qu'il leur prend est redevenue la base de la défense nationale. Les travaux publics s'exécutaient de même autrefois au moyen de la *corvée*. Toute charge *imposée* aux citoyens sans rémunération ou contre une rémunération inférieure à sa valeur vénale constitue un impôt véritable, qui ne figure pas au budget.

Sans avoir le caractère d'une charge obligatoire, de nombreuses *magistratures* ont été également exercées de tout temps par des personnes non payées, qui s'en chargeaient par sentiment du devoir, par goût des honneurs ou du pouvoir, et trop souvent aussi en vue d'avantages matériels plus lucratifs qu'un salaire même élevé. Dans les organisations aristocratiques, les fonctions gratuites dévolues aux familles nobles donnent souvent lieu à des abus d'autorité ou à des exemptions d'impôts qui font retomber sur la masse plébéienne les charges les plus lourdes. Dans les démocraties, l'élection désigne pour ces fonctions des citoyens qui parfois en tirent, pour eux et pour leur famille, des avantages inavoués aussi contraires au principe d'égalité que nuisibles à la moralité publique.

On commettrait donc la plus grave erreur si l'on croyait que tous les services qui ne se traduisent par aucune recette ni par aucune dépense dans les comptes des deniers publics ne coûtent rien aux citoyens ; par suite de l'importance très différente de ces services, suivant les pays et les époques, la part des charges publiques qui apparaît dans les budgets représente des fractions très variables du total de ces charges.

Ainsi, l'étude et surtout la comparaison des budgets présentent à la fois des difficultés de *fond*, tenant à la diversité de l'étendue et de l'organisation des services publics suivant les temps et les lieux, et des difficultés *de forme*, résultant de la variété des règles appliquées à la tenue des écritures. Néanmoins, celles-ci englobent la plus grande partie des services publics et des charges correspondantes et, à la condition d'y apporter les compléments et les correctifs nécessaires, elles constituent l'élément essentiel de l'étude de la puissance publique envisagée comme la première individualité économique de chaque pays.

Nous allons exposer, dans le présent chapitre, d'abord ce que comprennent, notamment en France, le budget national et les comptes de toute nature qui se groupent autour de lui, puis la manière dont le budget est voté, exécuté, modifié s'il y a lieu et

enfin réglé ; nous terminerons en disant quelques mots des budgets locaux.

II. Le budget et les caisses diverses de l'Etat. — A. — Le principe de l'unité budgétaire. — Le total des recettes et des dépenses de l'Etat peut être présenté dans un tableau unique, mettant l'ensemble des charges en face de l'ensemble des ressources destinées à y pourvoir. Il peut aussi être réparti entre une série de tableaux dans chacun desquels on inscrit, en face de certaines dépenses, les recettes spécialement affectées à y faire face.

Toutes les fois qu'aucune corrélation naturelle n'existe entre les dépenses et les recettes groupées dans un budget spécial, l'existence de ce budget constitue une complication que rien ne justifie et une source de gaspillages. Il est rare, en effet, que le rendement de l'impôt qui reçoit une affectation spéciale se trouve coïncider exactement avec les besoins du service auquel il subvient : s'il est insuffisant, le service reste en souffrance, à moins que l'on ne crée un impôt nouveau ; s'il donne un excédent, l'administration se croit en droit d'absorber celui-ci, même sans nécessité absolue, de sorte que l'on fait d'un côté des dépenses superflues tandis que de l'autre il y a déficit. Les financiers sont unanimes à reconnaître l'immense supériorité du principe de l'unité budgétaire, qui permet de régler l'importance de chaque crédit, d'un côté, le taux de chaque taxe, de l'autre, en se basant uniquement sur l'utilité respective des diverses dépenses et sur les inconvénients comparés des divers impôts, sans chercher à établir de concordance artificielle entre le produit d'une contribution donnée et la dépense d'un service avec lequel elle n'a rien de commun.

Ce n'est guère, cependant, que dans les Etats modernes que l'unité budgétaire a fini par prévaloir à peu près. Sous l'ancien régime, et de nos jours encore dans les pays orientaux qui n'ont qu'une administration rudimentaire, on voit constamment *assigner* telle dépense sur telle source de revenu, affecter comme *gage* à tel emprunt le produit des douanes, des dîmes d'une province, d'un monopole, etc. C'est qu'en effet, quand un Etat manque normalement de ressources pour faire face à tous ses besoins, la seule manière de garantir la marche d'un service essentiel ou le paiement d'une dette, c'est d'autoriser le prélèvement des ressources nécessaires sur l'argent qui entrera dans telle ou telle caisse, avant toute autre affectation. Un gouvernement dont la situation financière est mauvaise ne trouve souvent à emprunter

qu'en déléguant à ses créanciers ses revenus les plus assurés, à peu près comme un particulier peu solvable est réduit à hypothéquer ses immeubles ou à mettre sa montre au Mont de Piété. S'il y a là des procédés auxquels on est parfois heureux de pouvoir recourir, il n'en est pas moins certain que l'objectif de toute gestion sage doit être de ne jamais se mettre dans le cas d'en éprouver le besoin.

D'une manière générale, on peut dire aujourd'hui que l'affectation spéciale de certaines ressources à certaines dépenses est le régime des finances *contrôlées*, c'est-à-dire des budgets des localités soumises à la surveillance de l'autorité centrale ou de ceux des Etats qui, faute d'offrir à leurs créanciers des garanties suffisantes, ont créé pour le service de leur dette des caisses gérées ou surveillées par les représentants des porteurs de titres. Une affectation spéciale délimite et facilite le rôle du contrôle. Dans une administration libre et bien ordonnée, la création de *comptes* ou de *budgets spéciaux* ne peut se défendre économiquement que quand il existe une *corrélation naturelle* entre certaines recettes et certaines dépenses. On peut admettre alors qu'une compensation particulière s'opère entre elles et que le solde seul apparaisse au budget général, comme produit net ou comme charges pesant sur la masse des contribuables. Nous verrons plus loin par quels procédés, très divers *en la forme*, ce résultat peut être obtenu ; nous voudrions ici énumérer les cas dans lesquels on a soutenu qu'il pouvait être légitimement poursuivi, et indiquer quelle solution chacun d'eux comporte, *au fond*.

Ces cas sont au nombre de cinq.

Le premier est celui où certaines sommes ne font que *traverser* en quelque sorte les caisses de l'Etat, sans entrer dans ses ressources propres ni être affectées à ses besoins, comme cela arrive pour les fonds déposés au Trésor par les départements, les communes, etc. On reconnaît unanimement qu'on enlèverait tout sens aux chiffres totaux du budget, si on les grossissait en recettes et en dépenses du montant de ces sommes, dont l'inscription dans les comptes ne constitue qu'une mesure d'ordre.

Le second cas, déjà plus controversé, est celui où l'Etat gère une véritable *entreprise* agricole ou industrielle, où il exploite des forêts, des chemins de fer, un service postal, etc. Les frais d'exploitation, en pareil cas, constituent une atténuation nécessaire des recettes ; en faisant figurer à la fois les unes et les autres pour leur totalité dans le budget, on enfle indûment celui-ci, car le

solde seul, produit net ou déficit, constitue réellement une ressource ou une charge pour les finances publiques. Sans doute, un Etat double ses recettes et ses dépenses annuelles quand il assume l'exploitation directe d'un réseau de voies ferrées dont le produit brut égale celui des impôts ; mais, si ce produit brut couvre les charges des chemins de fer, on ne saurait, sans confondre toutes les notions, assimiler cette opération à un doublement des dépenses des services publics non productifs de revenus et des impôts qu'elles exigent. Pour éviter cette confusion, le seul bon procédé consiste à faire d'une pareille exploitation l'objet d'un budget spécial dont le solde, actif ou passif, est seul reporté au budget général. Sans doute, il n'est pas sans inconvénients de présenter ainsi les budgets sous une forme qui paraît laisser à un service une sorte de droit de prélèvement sur les recettes qu'il procure au Trésor public, et un pareil prélèvement doit être sérieusement contrôlé ; pourtant, son augmentation doit nécessairement être admise avec une facilité plus grande que l'augmentation des dépenses des autres services publics, car elle est souvent plus productive qu'onéreuse. Il est absurde de voir, comme cela arrive parfois, une industrie d'Etat mécontenter sa clientèle et manquer l'occasion de réaliser une recette notable, faute de crédits pour couvrir les frais d'une opération lucrative. Certes, on peut contester l'utilité d'étendre le rôle industriel de l'Etat ; mais, là où ce rôle s'impose, il faut affranchir dans une large mesure les services correspondants des sujétions de la comptabilité publique. Or, la seule manière de le faire sans étendre les facilités nécessaires dans ce cas aux services où elles sont inutiles, en même temps que de mettre en évidence le caractère tout spécial des administrations qui gèrent une véritable industrie, c'est de les doter d'un budget spécial.

La troisième espèce dans laquelle on a souvent admis que certaines recettes et certaines dépenses se compensent, au lieu d'apparaître intégralement dans le budget général, concerne les *frais de perception des impôts*. Les fermiers généraux autrefois, les régies financières au début du XIXe siècle, prélevaient leurs dépenses sur les sommes encaissées, et seul le produit net figurait dans les revenus de l'Etat. Sans doute, on peut invoquer à l'appui de cette manière de faire quelques-uns des arguments qui justifient l'institution de budgets spéciaux pour les industries d'Etat. Néanmoins, la conclusion ici nous paraît devoir être différente, par cette raison essentielle que les sommes perçues sur le public, en vue de subvenir aux dépenses faites pour l'as-

siette et le recouvrement des impôts, sont une *charge publique* comme les autres, dont le montant accroît le fardeau des contribuables ; elles ne constituent nullement le prix d'un service rendu à chacun d'eux individuellement et compensant pour lui le poids de la taxe qu'il verse, comme c'est le cas pour les dépenses des industries d'Etat, par exemple pour les frais de la mise en marche des trains ou de la distribution des lettres, assumés dans l'intérêt de celui qui paye les taxes des chemins de fer ou de la poste. Il importe donc que les dépenses des administrations financières apparaissent intégralement dans le budget général, comme celles de tous les autres services organisés pour répondre aux besoins généraux de l'Etat et non aux besoins individuels des particuliers. Il ne devrait y avoir d'exception que pour les services fiscaux qui ont le caractère de véritables *industries monopolisées* au profit de l'Etat, comme les manufactures de tabacs ou d'allumettes ; seuls, en effet, ces services livrent au public un produit dont la valeur représente une partie de la somme encaissée, et seuls aussi ils auraient un besoin absolu d'une certaine liberté d'allures, pour répondre aux irrégularités de la demande et pour réaliser, le cas échéant, des améliorations lucratives.

Le quatrième cas est le cas inverse, celui où une administration chargée de gérer un service qui est, par sa nature, une source de dépenses, aurait incidemment l'occasion d'effectuer des *recettes, en atténuation de ces dépenses* : ventes de vieilles matières existant dans les arsenaux et qui ne peuvent être transformées, de produits des plantations faites le long du domaine public, etc. Les règles en vigueur, en France, interdisent formellement à aucun service public de grossir ses ressources en employant des revenus de ce genre pour ses besoins ; elles exigent que tous ces produits soient encaissés, au profit du budget général, par les administrations financières compétentes. C'est là une précaution propre à prévenir certains abus, mais aussi à empêcher *l'usage fructueux* de bien des ressources, car il est évident que les agents à qui un service est confié mettent peu de zèle à provoquer l'utilisation opportune de produits dont il leur est interdit de tirer parti pour ce service et dont l'exploitation est dès lors pour eux une gêne sans compensation.

Le dernier cas que nous ayons à examiner est celui qui a donné lieu aux abus les plus graves et aux discussions les plus passionnées, celui des *budgets extraordinaires* alimentés par des ressources exceptionnelles, notamment par *l'emprunt*. Ces budgets ont pour objet habituel de subvenir à des dépenses de travaux

publics ou de guerre. Le lien entre ces dépenses et les ressources spéciales qui y sont affectées vient, non de la nature même de ces ressources, mais du fait que c'est la nature des dépenses qui seule autorise à y recourir ; nous avons dit, en effet, et nous reviendrons sur ce point, que les seuls cas où un gouvernement soit fondé à subvenir à certaines charges, non au moyen de revenus annuels, mais en grevant l'avenir de dettes, sont ceux où il s'agit soit de doter les générations futures d'un outillage qui constituera pour elles un véritable capital productif, soit de pourvoir à des calamités nationales. Vaut-il mieux, en pareil cas, maintenir au budget ordinaire les emprunts et les dépenses correspondantes, ou en faire l'objet d'un budget spécial ? C'est là une question de convenances pratiques plutôt que de principe. Les financiers prudents ont toujours redouté à bon droit la création de budgets extraordinaires, parce qu'une fois créés, ils sont très difficiles à supprimer ; on prend l'habitude d'y reporter des dépenses normales, qui sont destinées à se renouveler indéfiniment et qui devraient dès lors être couvertes au moyen des ressources ordinaires, car on trouve là un moyen de reculer le moment où il faudra augmenter les impôts ; les sommes empruntées chaque année sont ainsi indûment grossies. Mais d'autre part, il est bien dangereux d'admettre que le budget ordinaire peut être équilibré au moyen d'emprunts ; or, c'est à quoi l'on est amené fatalement, si l'on inscrit à ce budget des dépenses ayant un caractère évidemment anormal, qu'on ne peut pas couvrir par l'impôt. Ce qui importe essentiellement, c'est de garder à l'emprunt son caractère de ressource exceptionnelle, que des besoins et des circonstances graves justifient seuls ; la question de savoir si l'on a plus de chances d'y parvenir en inscrivant dans le budget général les dépenses qu'il couvre et les ressources qu'il procure, ou en en faisant un compte spécial, importe peu, pourvu que l'on ait soin de n'en pas dissimuler l'importance et le caractère, comme on le fait trop souvent.

En tout cas, dans toute *entreprise industrielle d'Etat*, il est essentiel que les charges des emprunts contractés pour créer les établissements, les chemins de fer, les lignes télégraphiques dont l'exploitation fait l'objet d'un *budget spécial*, aussi bien que les dépenses annuelles de réfection ou d'amélioration de l'outillage nécessaire au service, figurent à ce budget. Sans examiner ici la question de savoir sous quelle forme et dans quelle mesure on peut recourir à l'emprunt pour étendre les moyens d'action d'une industrie d'État, il importe de remarquer qu'une pareille

industrie, pas plus qu'une industrie privée, ne peut subsister sans avoir un compte capital, un fonds de roulement, des dépenses annuelles de renouvellement et d'extension de son matériel et de ses établissements, etc. ; on ne peut ni lui refuser les ressources nécessaires sans entraver son action, ni les lui accorder en dehors de son propre budget sans fausser complètement les résultats mis en relief par ce budget.

En définitive, nous estimons que les comptes ou budgets spéciaux ne sont justifiés, d'une manière générale, que pour les *opérations d'ordre*, où l'Etat n'intervient que comme détenteur momentané des fonds d'autrui, et pour ses *exploitations industrielles*, et cela sous la condition formelle, dans les deux cas, de contenir toutes les charges afférentes aux services intéressés. Les *frais de perception des impôts* sont au contraire au premier chef un élément des charges publiques à faire figurer au budget général, tandis que les *recettes faites accidentellement par les services dépensiers* pourraient être affectées aux besoins de ceux-ci, sous un contrôle sérieux, sans justifier la complication de budgets spéciaux. Quant aux *emprunts*, ils constituent sous toutes les formes une tentation dangereuse, et il importe moins de savoir à quel compte on les portera que de ne jamais les dissimuler.

Nous allons voir que, malheureusement, cette dernière règle, la plus importante de toutes, est peu suivie, et aussi qu'il serait difficile de trouver une explication logique et conforme aux règles posées ci-dessus, ou même une explication rationnelle quelconque, du classement de bien des services dans l'une ou l'autre des catégories que comprend notre organisme fiscal, savoir : budget général et budgets annexes ; comptes de trésorerie et services spéciaux ; Caisse des dépôts et consignations et caisses spéciales gérées par celle-ci. Les distinctions que nous allons passer en revue, établies au gré de l'inspiration du moment, ne répondent bien souvent à aucune raison économique.

Elles ne répondent pas non plus à des distinctions juridiques, car le fait qu'un service public a une *individualité financière* propre, un budget spécial, n'est nullement lié à la *personnalité civile*, c'est-à-dire à la faculté de posséder un patrimoine distinct de celui de l'Etat. Nous verrons que des services qui ne se détachent pas juridiquement de la personnalité de l'Etat ou dont la personnalité est contestée ont des budgets spéciaux ; nous verrons aussi qu'il y a des établissements publics doués d'une personnalité incontestable dont presque tous les services figurent au bud-

get de l'Etat, d'autres qui ont un budget spécial soumis aux Chambres avec celui de l'Etat, d'autres enfin qui, bien que tout à fait similaires, échappent à tout contrôle parlementaire direct.

Il nous faudra donc indiquer, à la fois, *ce qui est* et *ce qui devrait être* pour donner un classement à peu près logique des recettes et des dépenses publiques ; nous réclamons la bienveillante attention du lecteur afin d'éviter toute confusion entre ces deux ordres d'idées trop souvent opposés.

B. — Le budget général et les budgets annexes. — Le budget général de l'Etat énumère d'abord les *dépenses publiques*, divisées en cinq parties ; le tableau ci-après indique les sommes pour lesquelles chacune d'elles est entrée, d'abord dans le budget primitif voté pour 1906, puis dans les comptes constatant les résultats définitifs de l'exercice.

NATURE DES DÉPENSES	BUDGET	COMPTES
—	—	—
	millions	millions
Dette publique	1.232	1.217
Pouvoirs publics	14	14
Services généraux des Ministères	1.929	2.084
Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics	492	493
Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.	42	44
Totaux.	3.709	3.852

Dans la dernière partie figurent de simples restitutions de sommes indûment perçues, qui au point de vue administratif forment bien des dépenses spéciales, mais qui, au point de vue économique, doivent être retranchées du produit des impôts quand on veut apprécier le rendement réel de ceux-ci.

L'ensemble des crédits est divisé par Ministère, chaque Ministère pouvant, suivant ses attributions, avoir à payer des dépenses rentrant dans une ou plusieurs des cinq parties du budget.

Viennent ensuite les *recettes*, divisées en sept grands groupes dont nous donnons également le montant pour 1906, d'après la loi de finances qui a fixé les prévisions budgétaires et d'après les comptes constatant les résultats effectifs.

NATURE DES RECETTES	BUDGET	COMPTES
—	—	—
	millions	millions
§ 1. Produits des impôts	2.599	2.684
§ 2. Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat	819	864
§ 3. Produits et revenus du domaine de l'Etat	54	57
§ 4. Produits divers du budget	57	60
§ 5. Ressources exceptionnelles	93	36
§ 6. Recettes d'ordre	83	130
Produits recouvrables en Algérie.	4	6
Totaux.	3.709	3.837

Comme nous le verrons tout à l'heure en examinant la question des budgets annexes, les § 2 et 3 contiennent pour certaines exploitations le produit brut, pour d'autres le produit net seulement, sans qu'on en puisse donner aucune raison, en sorte que, pour dresser plus loin un tableau rationnel des recettes et dépenses du budget, nous serons obligé de ramener à un même type les résultats de ces divers procédés de comptabilité.

Le § 6 contient sous une première rubrique, *recettes d'ordre proprement dites*, des sommes versées par diverses personnes publiques ou privées qui supportent une partie des frais de certains services nationaux ; nous devrons évidemment les retrancher des dépenses de ces services pour connaître réellement les charges qu'ils imposent à l'Etat. Sous une seconde rubrique, *recettes en atténuation de dépenses*, ce même paragraphe contient d'autres versements, tels par exemple que les pensions payées par les élèves de certaines écoles, qui doivent être aussi déduits des frais de ces écoles pour savoir ce qu'elles coûtent au budget. Des produits analogues figurent dans le § 4, sans qu'on puisse dire pourquoi ils ne prennent pas place dans le § 6 ; tel est le cas, par exemple, des produits du travail des prisonniers, de la vente des publications de l'Etat etc., qui sont une atténuation des frais soit du service pénitentiaire, soit des services de statistique ou de géographie, etc.

Un exemple particulier du grossissement des chiffres budgétaires par le mode de tenue des écritures se trouve dans la matière des *pensions*. Le budget comprend : 1° en dépenses, la totalité des appointements des fonctionnaires et officiers ; 2° en recettes (parmi les recettes en atténuation de dépenses), les retenues qu'ils subissent pour acquérir des droits à une pension de retraite ; 3° en dépenses, à la dette publique, les sommes affectées au paiement des pensions liquidées. On comprendrait ces écritures com-

plexes, si l'Etat cherchait à établir une corrélation entre les retenues et les pensions, et en cas d'insuffisance des premières, à se rendre compte des charges réelles correspondant aux subventions nécessaires pour couvrir le déficit. Mais alors, il faudrait verser dans une caisse spéciale le produit des retenues, en faire emploi et en capitaliser les intérêts pendant la durée d'activité des agents, de manière à constituer des réserves représentant les droits qu'ils acquièrent à des rentes viagères ; il est évident qu'en rapprochant simplement le montant *actuel* des pensions payées aux anciens agents de celui des retenues subies par les agents en activité, on fait apparaître un déficit très supérieur au déficit réel, puisqu'on ne tient aucun compte des intérêts intercalaires produits par les versements des pensionnaires actuels, depuis l'époque lointaine où c'étaient eux qui subissaient les retenues. Du moment où l'Etat, toujours besogneux, absorbe pour ses dépenses courantes les retenues qui devraient constituer les réserves d'une Caisse des retraites rationnellement organisée, toutes ces écritures ne sont plus qu'une complication sans intérêt ; on ne peut plus considérer les retenues que comme une réduction des traitements, et les pensions que comme un supplément de charges assumé par l'Etat pour mieux assurer le recrutement de ses services ; cela est si vrai que, quand on a grossi en 1878 les retenues subies par les officiers, on a majoré leur solde exactement de la même somme, pour ne pas réduire les avantages immédiats de leur situation. Ce sont là de simples trompe-l'œil, et pour nous rendre compte du coût de chaque administration, nous retrancherons de ses dépenses les retenues subies par ses agents actuels, puis nous y ajouterons les pensions payées à ses anciens agents, de manière à avoir le total des frais supportés actuellement par l'Etat pour cette administration, y compris les charges afférentes à la partie de la rémunération de services antérieurs que l'organisation adoptée pour les retraites fait peser sur les budgets présents.

Le § 5 du budget des recettes, *ressources exceptionnelles*, comprend les prélèvements faits sur le patrimoine de l'Etat, sur ses domaines ou sur les réserves provenant de revenus anciens, pour faire face aux besoins propres d'une année. Il comprend aussi les emprunts, quand l'Etat en contracte pour couvrir des dépenses inscrites au budget ordinaire.

Comme nous l'avons dit, les recettes de cette nature et les dépenses exceptionnelles auxquelles elles devaient faire face ont souvent fait l'objet de ce que l'on appelle un budget extraordi-

naire. C'est ainsi que, sous le premier Empire, le *domaine extraordinaire*, alimenté surtout par les contributions de guerre imposées aux peuples vaincus, subvenait à des dépenses considérables, sans publicité ni contrôle. Sous Louis-Philippe, la loi du 17 mai 1837 créa un *fonds extraordinaire*, en dehors du budget de l'Etat, pour subvenir aux dépenses des grands travaux qu'elle ordonnait ; mais, dès 1840, ce fonds était réintégré au budget ordinaire. En 1862, le second Empire rétablit un *budget extraordinaire*, vivement critiqué par toute l'opposition au nom du principe de l'unité budgétaire. Aussi se hâta-t-on de le supprimer en 1871 ; mais en même temps, pour faire face aux dépenses de réfection du matériel militaire et à la réparation des désastres de la guerre, il fallut créer un premier *compte de liquidation*, bientôt suivi d'un second, qui ne différaient que par le nom du budget extraordinaire. Avant même la clôture de ces deux comptes, un nouveau *budget sur ressources extraordinaires* était institué en 1878, pour subvenir aux grands travaux publics compris dans le programme auquel M. de Freycinet a attaché son nom, et bientôt presque tous les Ministères vinrent, sous des prétextes divers, prendre leur part de ce budget ; aussi grossit-il au-delà de toute mesure raisonnable, jusqu'à atteindre 600 à 700 millions de 1881 à 1883. Des efforts énergiques, imposés par une crise prolongée, permirent de le restreindre, puis enfin de le supprimer en 1890. Mais il a reparu depuis lors, à maintes reprises, sous des formes plus modestes, dans les Caisses et les Services spéciaux dont nous parlerons plus loin.

Il en subsiste d'ailleurs un reste assez important, dans les *avances remboursables par annuités* que les Compagnies de chemins de fer font chaque année à l'Etat et qui ne figurent pas dans le budget. Lorsque les conventions de 1883 ont transmis aux grandes Compagnies la tâche de terminer la plupart des lignes improductives comprises dans le programme de 1878-79, l'Etat a dû garder à sa charge la majeure partie des dépenses d'établissement ; il se les fait avancer par les Compagnies, ce qui constitue, en dehors du budget, un compte d'emprunt, ayant tous les caractères d'un budget extraordinaire. Les *avances* demandées à certains moments aux Chambres de commerce ou aux Villes, pour l'extension des ports maritimes, pour la création de réseaux téléphoniques, etc. rentrent exactement dans le même cas. Quelques-unes de ces opérations sont rattachées au budget à titre de *fonds de concours*. Mais, lorsque les Compagnies exécutent elles-mêmes des travaux pour le compte de l'Etat, les sommes qu'elles four-

nissent ne sont portées ni en recettes, ni en dépenses dans les comptes de l'État et n'y apparaissent que plus tard, par les charges d'intérêts et d'amortissement.

Comme nous l'avons dit, la question de savoir s'il est plus dangereux, pour les finances publiques, d'admettre des emprunts comme une ressource légitime du budget ordinaire, ou de créer un budget extraordinaire, est très douteuse. La seconde solution serait la meilleure, parce qu'elle est celle qui évite de confondre des choses très différentes par leur nature, si le caractère extraordinaire d'une dépense était susceptible d'être défini de manière à éviter toute ambiguïté et tout abus. Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Sans doute, les dépenses de guerre ou les grands travaux publics constituent souvent des charges absolument anormales ; seulement, des dépenses de même nature, telles que celles des expéditions périodiques qu'impose un empire colonial, des transformations indispensables pour maintenir l'armement d'un pays, ses ports, ses chemins de fer au niveau du progrès, rentrent dans les dépenses ordinaires de toute nation moderne, dans celles qui se renouvellent, sinon chaque année, du moins à des époques très rapprochées. Comme le disait un Ministre des Finances, le seul critérium légal d'une dépense extraordinaire, c'est de rentrer dans celles que la loi désigne sous ce nom, et la tentation de l'appliquer à des dépenses qui se renouvellent chaque année est grande. C'est pourquoi l'on ne saurait trop louer les efforts faits par les Ministres des Finances soucieux de leur devoir pour rétablir l'unité budgétaire en temps normal, à la condition bien entendu qu'ils aient soin, en même temps, d'exclure tout emprunt des ressources affectées à couvrir les dépenses annuelles.

Le budget français a longtemps contenu, sous le nom de *budget sur ressources spéciales*, une autre division supprimée depuis 1892. Elle comprenait, comme élément principal, une partie des recettes et des dépenses des départements et des communes. On a fait avec raison disparaître complètement du budget de l'État ces sommes, qui en sont absolument distinctes ; leur inscription dans ce document n'avait même pas l'avantage de constituer un renseignement sur le total des dépenses publiques et des charges des contribuables, car une partie considérable des budgets communaux restait en dehors. Le budget sur ressources spéciales comprenait, en outre, certaines recettes affectées à des usages spéciaux, sans qu'il y eût des raisons bien

sérieuses pour les tenir en dehors du budget ordinaire dans lequel elles rentrent actuellement.

Au budget général sont rattachés pour ordre 9 *budgets annexes*, concernant diverses exploitations gérées par l'Etat. Les unes se soldent en bénéfice et versent l'excédent de leurs produits au budget général ; les autres se soldent en déficit, et le budget général y pourvoit. Nous avons dit qu'il nous paraît très préférable, au point de vue de la clarté des écritures, de tenir ainsi un compte spécial pour chaque service d'Etat ayant le caractère d'une véritable *entreprise*, dont le *produit net* seul, et non le *produit brut*, offre de l'intérêt au point de vue des finances publiques comme à celui des contribuables. Bien loin de critiquer l'existence de ces budgets annexes, nous regrettons qu'ils ne soient pas plus nombreux : en les passant en revue, nous allons voir combien de services analogues à ceux qui en font l'objet devraient être traités de même.

Trois d'abord ont trait à des exploitations de chemins de fer : *réseau d'Etat français, chemin de fer et port de la Réunion, chemin de fer du Soudan*. Ils sont parfaitement justifiés, car nous avons dit que rien n'est plus propre à jeter la confusion dans les budgets que de mélanger, avec les recettes et les dépenses normales des administrations publiques, les recettes et les dépenses d'un service aussi important que les chemins de fer, qui est géré, suivant les lieux et les époques, tantôt par l'Etat, tantôt par des Compagnies privées. Seulement, il est difficile de n'être pas étonné de la manière disparate dont l'Etat présente les trois budgets de ses chemins de fer. Celui du réseau d'Etat est un simple compte d'exploitation, où il est fait complètement abstraction du capital antérieurement dépensé aussi bien que des travaux complémentaires nécessaires chaque année, de sorte qu'il semble donner un excédent de produits, alors que les recettes sont loin de couvrir les charges que ce réseau impose à l'Etat. Le budget du chemin de fer de la Réunion comprend les intérêts et l'amortissement du capital engagé par une ancienne Compagnie déchue de la concession, dont le service incombe aujourd'hui à l'Etat. Enfin le budget du chemin de fer du Soudan confond les travaux de construction avec l'entretien de la voie. Pour offrir quelque clarté, il faudrait, dans chacun de ces budgets, séparer complètement le compte d'exploitation de celui d'établissement, puis inscrire dans les dépenses de chaque exercice, en face du produit net de l'exploitation, les intérêts des emprunts contractés

pour créer ou racheter le réseau, ainsi que les dépenses annuelles d'extension ou d'amélioration qui ne sont pas imputées sur fonds d'emprunt : c'est seulement quand toutes ces dépenses sont couvertes qu'on peut dire quel est réellement le profit ou le déficit à reporter chaque année au budget général. Enfin, pour apprécier les résultats obtenus, il faudrait tenir un compte d'ordre du capital total dépensé, tant sur les fonds provenant d'emprunts amortis ou non que sur les ressources ordinaires, pour en comparer l'importance au produit net.

L'Etat exploite en outre depuis dix ans la ligne de *St-Georges-de-Commiers à la Mure*, dont il inscrit le produit net au budget sans que ses recettes brutes et ses dépenses figurent ni au budget général, ni dans un budget annexe.

Il exploite aussi un service public de transports et de communications tout à fait analogue à celui des chemins de fer, le service des *Postes, Télégraphes et Téléphones*, sans en faire l'objet d'un budget particulier, qui cependant serait bien nécessaire pour mettre en relief les résultats de cette entreprise. Les produits bruts figurent intégralement dans les recettes du budget général, les dépenses, aussi bien d'amélioration que d'exploitation, dans les frais de perception des impôts qu'elles grossissent d'une manière irrationnelle et démesurée. Enfin, il n'est tenu nulle part un compte du capital engagé dans ce service. Il faut évidemment, pour grouper rationnellement les chiffres des dépenses et recettes de l'Etat, suppléer à ces lacunes, en faisant sortir du budget général, pour les grouper dans une sorte de budget annexe fictif, les comptes de cette exploitation.

Deux autres budgets annexes décrivent les opérations de deux établissements industriels qui travaillent surtout pour l'Etat, moyennant paiement par chaque administration des services à elle rendus, mais qui ont aussi une certaine clientèle extérieure : *la Monnaie*, *l'Imprimerie Nationale*. Ces deux budgets, bien justifiés, ont également le défaut de ne pas être complétés par un compte du capital.

Il est impossible de comprendre pourquoi le même régime n'est pas appliqué aux manufactures de *Sèvres* et des *Gobelins*, à l'exploitation du *Journal officiel*, dont les recettes et les dépenses sont confondues dans le budget général. Il s'appliquerait peut-être aussi avec avantage aux *établissements pénitentiaires*, dont le travail des détenus couvre en partie les frais. On pourrait en tout cas l'étendre, et fort utilement, *aux Forêts* et aux *Manufactures de tabacs et d'allumettes* ; ce sont là, en effet, des entreprises agri-

coles ou industrielles, qu'il faudrait doter d'un régime financier répondant à leurs besoins et à leur nature et dont il importerait de tenir le compte spécial, en capital d'un côté, en recettes et dépenses annuelles de l'autre. Il est absurde de classer comme produit du monopole le prix total du tabac vendu au public et comme frais de perception d'un impôt le prix de revient de ce tabac, alors que la seule part des recettes ayant réellement le caractère d'un impôt est le bénéfice net anormal que l'Etat tire du caractère de monopole conféré à cette industrie. Ici encore, la multiplication des budgets annexes porterait plus de clarté dans les écritures.

Un sixième budget annexe est celui de l'*Ecole centrale des arts et manufactures*. Son existence s'explique par ce fait que cette Ecole est une création de l'initiative privée, cédée à l'Etat. La jurisprudence paraît lui reconnaître une *personnalité civile* distincte, qui fait défaut à plusieurs des autres services énumérés ci-dessus. Mais ce caractère ne suffit pas pour justifier un budget annexe, car bien d'autres établissements d'enseignement revêtus de cette personnalité, tels que les *Universités* et leurs *Facultés*, les *Lycées*, n'ont pas de budget de ce genre. Le régime financier des établissements d'enseignement est d'ailleurs plein de disparates. Pour les Universités, l'Etat continue à encaisser les droits d'examen et à payer le personnel ; il leur abandonne les droits d'inscription et supporte, à titre de subvention, une partie des dépenses du matériel. Pour les Lycées, l'Etat porte à son budget seulement les subventions et les bourses accordées à certains élèves. Les comptes complets de ces divers établissements publics ne figurent d'ailleurs qu'à titre de renseignement dans ceux du Ministère de l'Instruction publique ; leur montant total s'élève à environ 11 millions pour les Universités et les Facultés, à près de 4 millions pour les Lycées de filles et de 42 millions pour les Lycées de garçons, y compris les bourses et subventions de l'Etat. Au contraire, toutes les dépenses des Ecoles *militaires*, des Ecoles d'*Arts et métiers*, d'*agriculture*, etc., figurent dans le budget général, et les pensions des élèves prennent place dans les recettes en atténuation de dépenses. Pour tous les établissements d'enseignement supérieur, secondaire ou technique dont les élèves paient une rétribution, le seul mode de comptabilité rationnel est celui des Lycées, comportant 1° un compte spécial où figurent toutes les recettes et dépenses, 2° l'inscription au budget général des subventions de l'Etat. Il ne serait pas nécessaire, pour l'appliquer, de faire de tous leurs budgets des budgets annexes ; il

suffirait de les joindre, à titre de renseignement, au budget général. Il est peu rationnel, d'ailleurs, de faire voter par les Chambres le budget d'institutions qui, ayant une personnalité civile propre, doivent avoir une administration indépendante et soumise seulement au contrôle de l'Etat ; or, on ne voit aucune raison plausible pour ne pas accorder à tous les établissements d'enseignement où la gratuité n'est pas de règle la personnalité dont jouissent déjà les plus importants d'entre eux.

Le régime que nous préconisons pour les établissements d'enseignement est celui qui est appliqué aux dix *établissements généraux de bienfaisance*, relevant directement du pouvoir central en raison de leur caractère national, mais dotés de la personnalité civile. Chacun d'eux a un budget propre, qui n'est pas annexé au budget général et n'apparaît dans celui-ci que par les subventions qu'il reçoit.

Les établissements publics créés pour le service des cultes avant la séparation des Eglises et de l'Etat, *fabriques*, *menses*, *consistoires*, etc., avaient de même des budgets spéciaux, montant au total à environ 60 millions, qui ne recevaient aucune publicité.

Par une pratique inverse, l'administration de trois autres établissements publics, doués également de la personnalité civile, fait l'objet des trois derniers budgets annexes dont nous avons à parler. Le premier d'entre eux, celui de la *Légion d'honneur*, n'a guère de raison d'être ; les dépenses principales auxquelles il subvient sont : 1° les traitements des membres de l'ordre nommés au titre militaire, c'est-à-dire des suppléments de solde et de pension qui seraient aussi bien payés sur les crédits des Ministères compétents ; 2° les frais de maisons d'éducation qui seraient mieux à leur place dans les services de l'Instruction publique. Les deux derniers budgets sont ceux de la *Caisse nationale d'épargne* ou caisse d'épargne postale et de la *Caisse des Invalides de la Marine* ; ce sont là deux institutions d'épargne et de prévoyance, rentrant dans la catégorie de celles que l'Etat fait en général gérer par la Caisse des dépôts et consignations dont nous parlerons plus loin ; on ne voit pas pourquoi leur régime financier n'est pas le même que celui des caisses analogues qui ne font pas l'objet de budgets annexes. La Caisse d'épargne postale se suffisant à elle-même, il n'y a aucun motif pour rattacher son budget à celui de l'Etat. La Caisse des Invalides de la marine constitue une application fort ancienne, faite à une catégorie spéciale de travailleurs, du régime des retraites avec retenues obligatoires et large subvention de l'Etat, si vanté aujourd'hui ; la

personnalité propre dont elle jouit devrait conduire à ne faire figurer au budget que la subvention qu'elle reçoit.

En résumé, les 9 budgets annexes représentent un total de 154 millions d'après les comptes de 1906 ; 4 d'entre eux se soldent par 17 millions d'excédents versés au budget général, et 3 par 27 millions de déficits que ce budget couvre. Cinq de ces budgets, répondant à des exploitations industrielles gérées directement par l'Etat, constituent un mode de tenue des écritures très rationnel et qui devrait être étendu à toutes les entreprises d'Etat ayant le même caractère. Les quatre autres, qui s'appliquent à des établissements dotés d'une personnalité propre, n'ont pas grande raison d'être ; l'un pourrait disparaître entièrement, et trois, concernant une école et deux institutions de prévoyance, devraient être traités comme les budgets des nombreux établissements analogues que l'on n'annexe pas au budget général.

C. — Le trésor et ses services spéciaux. — Pour que l'Etat soit toujours en mesure de faire face à ses obligations, sur toute la surface du territoire, il ne suffit pas que les recettes et les dépenses de son budget s'équilibrent ; il faut en outre qu'il dispose d'un certain fonds de roulement, permettant de tenir toutes les caisses garnies à l'avance des sommes nécessaires pour faire face à tous les besoins. On appelle *Trésor* une sorte de caisse fictive, dans laquelle on centralise en écritures toutes les ressources de l'Etat de manière à pouvoir les répartir suivant les besoins, un *réservoir commun* auquel aboutissent les nombreux comptes tenus par l'Etat, pour des objets divers et avec des personnes diverses, que nous allons énumérer.

En premier lieu, chaque budget a une individualité propre. Au cours de sa carrière, suivant les échéances des rentrées ou des paiements, il peut se trouver des moments où ses ressources excèdent ses besoins et d'autres où ses besoins excèdent ses ressources. Après sa clôture, il laisse soit un excédent, soit un découvert, auquel il faut faire face jusqu'à ce que le législateur y ait pourvu d'une façon définitive. Le Trésor joue, suivant l'expression de M. Léon Say, le rôle de *banquier des budgets*, ouvrant un compte à chacun d'eux, recevant ses disponibilités ou lui faisant des avances selon les circonstances. En pratique, les excédents finaux sont rares et presque toujours employés aussitôt à couvrir certains besoins ; les déficits sont fréquents, et l'on n'y applique pas toujours des ressources permanentes. C'est

ainsi qu'au 1er janvier 1907, les *découverts du Trésor*, pour avances faites à des budgets antérieurs, dépassaient les atténuations, résultant des excédents d'autres budgets, de 2.697 millions, dont 12 remontaient au premier Empire, 4 à la Restauration, 555 à la monarchie de Juillet, 360 à la seconde République, 754 au second Empire, 1.011 à la troisième République. Le maintien, dans les écritures du Trésor, de ces créances sur des budgets qui n'auront jamais aucune ressource pour y faire face, a un caractère puéril ; il ne peut même pas servir à apprécier rétrospectivement la gestion financière des divers régimes, car les découverts représentent, non les *déficits réels* de chaque période, mais la fraction de ces déficits qui n'a été légalement *couverte par aucune ressource spéciale*, de sorte que les époques où de très gros emprunts ont été contractés pour combler les déficits des budgets ont souvent laissé moins de découverts que celles où l'on se résignait plus difficilement à grossir la dette publique d'une manière durable.

Pour faire face à ces découverts et pour constituer son fonds de roulement, le Trésor dispose de sommes avancées à l'Etat par diverses personnes, qui forment la *dette flottante*.

Ces ressources proviennent d'abord des *avances des Trésoriers généraux*. Lorsque notre organisation financière a été créée, sous le Consulat, la ruine du crédit public et les retards constants dans la rentrée des impôts avaient conduit à donner au chef du service de la Trésorerie, dans chaque département, le caractère d'un banquier prêtant en quelque sorte son crédit à l'Etat, lui faisant l'avance des produits des impôts non encore recouvrés, au moyen de dépôts qu'il recevait des particuliers moyennant intérêts ; c'était ce mode de concours financier qui expliquait l'élévation des émoluments de ces fonctionnaires. Bien que la situation ait complètement changé, que le crédit de l'Etat n'ait plus besoin de pareils adjuvants et qu'il recrute d'ailleurs ses Trésoriers généraux de telle sorte que, loin d'attirer les dépôts par leur surface personnelle, presque tous aujourd'hui tirent leur crédit uniquement des fonctions dont ils sont revêtus, quelques traces du mécanisme ancien subsistent, et le Trésor reçoit encore certaines avances, portant intérêt au profit de ses comptables, sans d'ailleurs qu'il y ait là une ressource importante.

De nos jours, les deux gros éléments permanents de la dette flottante, représentant chacun plusieurs centaines de millions, sont d'une part les sommes appartenant aux *départements*, *aux communes*, *aux établissements publics*, parfois aux *colonies*, dont les fonds libres doivent être versés au Trésor, de l'autre les verse-

ments faits en compte courant, par la *Caisse des Dépôts et consignations*, des sommes dont elle est dépositaire et qui n'ont pas encore reçu d'emploi durable.

Mais le montant de ces diverses ressources, à chaque instant, se règle d'après la situation financière des déposants et non d'après les convenances de la Trésorerie ; il faut donc que l'Etat dispose d'un moyen de se procurer des fonds à sa volonté. C'est pourquoi il a la faculté de créer des *Bons du Trésor*, titres remboursables à quelques mois de distance, constituant pour le public un placement temporaire de fonds de tout repos, faciles par suite à émettre moyennant un taux d'intérêt très faible, 1 1/2, 2 ou 2 1/2 pour cent. Le montant des bons en circulation, tombant parfois très bas, montant parfois à 400 ou 500 millions, constitue le volant au moyen duquel le Trésor proportionne ses disponibilités à ses besoins.

En dehors de ses comptes avec les budgets et avec les correspondants réguliers que nous venons d'énumérer, l'Etat en tient un grand nombre d'autres, appelés *services spéciaux du Trésor*, qui en principe doivent s'équilibrer finalement en recettes et en dépenses, mais qui, en attendant, exigent des avances si les dépenses précèdent les recettes, ou laissent des fonds disponibles si ce sont les recettes qui devancent les dépenses. C'est le Trésor qui fournit les avances et qui encaisse les disponibilités, de telle sorte que la dette flottante grossit ou diminue suivant leur importance respective.

Parmi ces services, il en est qui concernent certaines *relations du Trésor avec des tiers*. Le plus important est celui des *cautionnements* versés en numéraire par les comptables et les officiers ministériels, qui procurent au Trésor une somme variant de 200 à 300 millions, suivant l'importance respective de la partie de ces cautionnements versée en argent et de celle que les intéressés constituent en rentes, et suivant la durée plus ou moins longue de l'apurement des comptes des agents sortis de fonction. On peut citer aussi, comme service procurant au Trésor certaines ressources, celui des *impôts perçus par l'Etat pour le compte des départements et des communes*, — comme services comportant des avances, divers *prêts*, par exemple au gouvernement Crétois, aux budgets de certaines colonies à la suite de calamités, jadis à certains industriels. Il y a là un mode d'écritures très légitime, quand il s'agit vraiment d'avances remboursables.

Malheureusement, dans bien des cas, il ne constitue qu'un

prétexte pour imputer sur la dette flottante une dépense dont le recouvrement est problématique et qu'il conviendrait en conséquence de payer sur les ressources budgétaires. C'est ainsi qu'en 1885, on avait créé un service spécial pour les *garanties d'intérêts* allouées aux Compagnies de chemins de fer, sous le prétexte que ces avances sont remboursables. Mais leur remboursement est subordonné à certaines conditions dont la réalisation est problématique, et s'il apparaît comme assuré dans quelques cas, comme probable dans d'autres, il est absolument invraisemblable de la part des petites Compagnies ; pour aucune, d'ailleurs, il ne comporte d'échéance fixe. Dans ces conditions, l'inscription des garanties, qui sont une dette annuelle, à un compte hors budget alimenté sur fonds d'emprunt, constituait simplement une manière de dissimuler un déficit, contraire à toutes les saines règles financières. On y a renoncé depuis 1893 ; mais le compte spécial a laissé dans les écritures du Trésor un découvert de plus de 100 millions.

D'autres services spéciaux ne concernent pas des relations du Trésor avec des tiers, mais des *opérations d'ordre intérieur*.

Quelques-uns ont pour but de *réserver certaines recettes en vue d'usages particuliers* ; en attendant, ces recettes, versées au Trésor, lui procurent des disponibilités : tel est le cas des *fonds de concours* fournis par des particuliers, par des départements ou par des villes, en vue de Travaux publics déterminés, de *l'avance de 40 millions faite par la Banque de France* à l'Etat lors du renouvellement de son privilège et que la loi affecte au Crédit agricole. Souvent, ces services ont pour objet de distraire du budget le produit de véritables impôts. Tel est le cas de ceux qui concernent les taxes sur le *raffinage des sucres* ou sur la fabrication des *alcools d'industrie*, destinées à subvenir à certaines primes pour le transport des sucres ou pour la dénaturation des alcools, ou la *redevance annuelle de la Banque de France*, qui est un impôt sur la circulation fiduciaire (voir Livre IV, chap. 2) établi pour subventionner le Crédit agricole. Il en est de même du *prélèvement sur le Pari mutuel*, qui est un impôt sur le jeu aux courses ; cet impôt est affecté pour un quart à encourager l'élevage, et cette fraction alimente un service spécial du Trésor, pour être de là versée aux recettes d'ordre du budget à mesure que des crédits sont ouverts aux Ministres pour l'emploi de ces ressources ; deux autres quarts sont affectés à des subventions aux établissements de bienfaisance et déposés, dans ce but, à la Caisse des Dépôts et consignations, d'où ils sortent pour ser-

vir aux emplois fixés par une commission spéciale sans même traverser le budget ; le quatrième quart est affecté, dans des conditions analogues, à subventionner l'adduction d'eau potable dans les communes. Ces bizarreries de comptabilité ont pour but de soustraire certaines ressources au budget, en vue de les réserver à des dépenses sans doute moins urgentes que les autres dépenses publiques, puisqu'on craint que, placées dans le même cadre, elles n'y apparaissent comme celles qu'il faudrait sacrifier ou ajourner de préférence, en cas de gêne trop grande.

C'est là un inconvénient léger, en comparaison de celui que présentent les services spéciaux établis dans le but inverse, afin de *dissimuler*, non une ressource, mais des *emprunts*. On peut citer, comme exemples de ce cas, d'abord les avances pour la construction du *Chemin de fer du Soudan*, qui doivent être amorties peu à peu par les annuités des subventions inscrites au budget de l'Etat et à celui de la Colonie, — puis la *réfection de l'armement*, pour laquelle on avait ouvert en 1898 un compte spécial, en décidant que les dépenses seraient couvertes par les produits de la vente des terrains des fortifications déclassées à l'ouest de Paris ; au bout d'un certain temps, on a reconnu que cette vente, qui n'est même pas encore commencée, serait une opération aléatoire et de longue haleine, et on a réintégré au budget ordinaire les dépenses d'armement, tout en laissant subsister au compte du service spécial qui y avait d'abord pourvu un découvert de près de 200 millions.

Quand un service de ce genre exige des avances trop importantes pour être imputées sur la dette flottante, on crée une ressource correspondante en émettant des *obligations du Trésor à court terme*, remboursables généralement en 6 années au plus, d'où le nom d'*obligations sexennaires*. On ouvre alors, en même temps que le compte du service qui exige des avances, un second compte, qui est en quelque sorte la contre-partie du premier et dans lequel figurent en recettes les produits de l'émission des obligations, en dépenses les sommes consacrées à leur remboursement ; seulement, comme ces deux services spéciaux, bien que se correspondant, restent distincts, parfois leur durée n'est pas la même ; quand arrivent les recettes corrélatives des dépenses qui ont fait naître le découvert, on les absorbe souvent dans les ressources du budget ordinaire, tandis que les obligations sexennaires sont renouvelées à l'échéance et prolongent la dette, créée d'abord à titre temporaire, bien après la clôture du service dépensier qu'elles avaient alimenté.

Quand un *emprunt* est contracté pour un objet spécial, on lui ouvre de même un compte, pour constater que les fonds reçoivent bien l'emploi prévu. C'est ainsi qu'un emprunt de 265 millions, réalisé en 1901 pour les dépenses de l'expédition de Chine, fait l'objet d'un service spécial du Trésor, lequel relate les emplois faits du produit de cet emprunt pour payer les dépenses militaires et les indemnités aux victimes des insurrections et des troubles qui avaient été la cause de l'expédition. Comme cette dépense doit être couverte par l'indemnité de guerre imposée à l'Empire chinois, il eût été rationnel de créer un compte d'avances, pour constater les paiements faits par la France, et de l'éteindre, au fur et à mesure des remboursements effectués par la Chine, tandis que la contre-partie de ces opérations eût été décrite dans un compte d'obligations à court terme qu'on eût éteint en appliquant les versements de la Chine à l'amortissement de ces obligations. Mais, en raison de l'incertitude de la date de ces versements, on a cru mieux assurer l'amortissement de l'emprunt en y affectant les ressources ordinaires du budget ; pour cela, une opération avait été combinée avec la Caisse des Dépôts et consignations, en vue d'amortir par une annuité fixe une somme de rentes égale et même supérieure à celle que l'on créait, étant entendu que les versements de la Chine, quand ils viendraient, prendraient place dans les ressources exceptionnelles de chaque budget. Seulement, dès 1903, les nécessités budgétaires ont conduit à abandonner l'opération d'amortissement, de sorte que l'émission de rentes de 1901 a pris place définitivement dans notre dette, tandis que les versements de la Chine sont absorbés par les besoins du budget ordinaire.

Lorsque les recettes qui devaient servir à compenser les charges d'un service spécial se trouvent finalement insuffisantes ou irrecouvrables, de telle sorte que ce service devient manifestement insolvable vis-à-vis du Trésor qui lui a fait des avances, tantôt on le solde en y affectant une ressource normale, généralement prélevée sur un emprunt, tantôt on le porte dans les *découverts du Trésor*. C'est ce dernier système qui a été appliqué à diverses avances faites, par exemple, sous la Restauration pour la guerre d'Espagne, sous la monarchie de Juillet pour un emprunt grec garanti par la France (lesquelles devaient être remboursées par les pays intéressés), sous le second Empire pour le rachat des offices des courtiers de marchandises (que les courtiers inscrits devaient éteindre par un impôt spécial), etc.

C'est ainsi que les services spéciaux du Trésor constituent très

souvent, au fond, des procédés déguisés pour grossir la dette publique, en contractant sous une forme temporaire des emprunts qui se consolident bientôt en prenant un caractère permanent.

Certaines dépenses destinées, dès l'origine, à être définitivement couvertes par des emprunts, ont aussi été portées dans les découverts du Trésor au lieu d'être payées spécialement avec les produits d'une émission de titres réalisée dans ce but. Tel a été le cas, par exemple, pour des travaux considérables de chemins de fer, sous Louis-Philippe.

Par ces divers motifs, en outre des 2.697 millions mentionnés ci-dessus et provenant des insuffisances des anciens budgets, le Trésor avait, au début de 1907, un ensemble de découverts, provenant soit de services spéciaux anciens dont les comptes ont été ainsi clos, soit d'autres dépenses, qui atteignait 1.227 millions, dont 88 remontent au premier Empire, 266 à la Restauration, 495 au règne de Louis-Philippe, 209 au second Empire, 169 à la troisième République.

A diverses reprises, depuis 1830, on a affecté à combler ces découverts des ressources diverses, provenant surtout, sous Louis-Philippe des disponibilités de la Caisse d'amortissement dont nous exposerons le mécanisme ci-après, et depuis lors d'emprunts divers. On a ainsi réduit de 2.851 millions les *découverts du Trésor* provenant des anciens budgets ou des anciens services spéciaux, ce qui avait ramené le total net de ces découverts, au 1er janvier 1907, au chiffre de 1.072 millions.

Au contraire, l'ensemble des services spéciaux du Trésor non encore clos, à la même date, se soldait par un excédent des recettes sur les dépenses montant à 126 millions, représentant à peu près la moitié des cautionnements. La différence entre ces deux chiffres, dépassant 900 millions, était presque couverte par les parties de la dette flottante dont l'Etat ne peut pas régler à volonté le montant, fonds versés au Trésor par les départements, les communes, la Caisse des dépôts et Consignations, les Trésoriers Généraux, etc. Le fonds de roulement nécessaire à la marche des services publics était donc, à cette date, à peu près équivalent au montant des bons du Trésor en circulation.

La partie de ce fonds de roulement qui n'est pas indispensable pour garnir les caisses publiques est déposée à la *Banque de France*. La Banque a mis en outre à la disposition du Trésor, en vertu de conventions passées lors du renouvellement de son privilège, une avance permanente, sans intérêts, de 180 millions.

La plupart des mouvements de fonds entre les diverses caisses du Trésor s'effectuent par l'intermédiaire du compte courant du Trésor à la Banque, celle-ci gardant à sa charge les frais des transports d'espèces d'une succursale à une autre nécessaires pour mettre toujours à la disposition de l'Etat, dans chaque département, les sommes dont il a besoin.

Certains pays, l'Angleterre, la Belgique font même faire par les Banques nationales tout leur service de Trésorerie, et on a souvent préconisé chez nous l'emploi d'un procédé analogue comme une source d'économies. Mais il faut bien remarquer que les encaissements et les paiements que fait le Trésor public ont pour origine des titres dont la régularité ne peut être appréciée que par des agents versés dans les règles spéciales de la comptabilité publique, que le contentieux et les poursuites sont soumis à des lois particulières, de sorte qu'une Banque ne pourrait se charger que des opérations matérielles ; il faudrait placer à côté des agents qu'elle y emploierait un personnel spécial, ayant mission d'apprécier chaque affaire *au point de vue administratif*, de même qu'à côté des employés spécialement chargés du maniement de ses propres fonds, la Banque place des agents ayant les connaissances nécessaires pour apprécier en droit et en fait, *au point de vue commercial*, les papiers et titres de toute nature que sa clientèle lui présente. Comme, d'ailleurs, un arrangement de ce genre obligerait la Banque à ouvrir, partout où l'Etat a de gros mouvements de fonds, de nouveaux guichets dont il faudrait bien lui rembourser les frais sous une forme ou sous une autre, l'économie serait plus apparente que réelle.

Le budget contient chaque année, dans les chapitres de la *dette publique*, les crédits nécessaires pour payer les intérêts de la dette flottante, ceux des cautionnements et des obligations à court terme, et aussi les sommes affectées à l'amortissement de celles de ces obligations qu'il est possible de rembourser.

D. — La caisse des dépôts et consignations et les diverses caisses qui s'y rattachent. — A côté du premier service de banque constitué par la Trésorerie, l'Etat en a organisé un second, plus autonome, confié à un établissement appelé Caisse des Dépôts et Consignations. La question de savoir si cet établissement a une personnalité civile distincte de celle de l'Etat a été controversée et paraît devoir être résolue par l'affirmative. En tout cas, son organisation lui assure une certaine indépendance, car elle est

placée sous la surveillance d'une commission dont les membres sont élus par les Chambres, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, la Chambre de Commerce de Paris, etc. et qui rend directement compte au Parlement des opérations de chaque année. Mais son budget n'est pas soumis au vote des Chambres.

L'objet direct de la Caisse est de recevoir les sommes qui doivent être *consignées* en lieu sûr, en attendant, par exemple, qu'il soit statué sur une attribution litigieuse. Elle reçoit aussi en garde les *successions* de militaires morts aux colonies, les *dépôts facultatifs* de certains particuliers et établissements publics, les *cautionnements* des soumissionnaires de marchés de fournitures et de travaux publics, etc. Elle gère, en vertu des règlements, les fonds de diverses *caisses de retraites* organisées par les départements, par les villes, par certains établissements. Elle peut recevoir les fonds des *sociétés de secours mutuels* et, comme une subvention spéciale inscrite au budget du Ministère de l'Intérieur porte à 4 1/2 p. cent l'intérêt servi aux sommes ainsi déposées, les Sociétés versent naturellement à la Caisse la totalité de celles dont elles disposent (voir Livre II, Chap. 4). Le total de ces dépôts, non compris ceux des Caisses d'Epargne sur lesquels nous donnerons plus loin quelques détails, atteint généralement 600 ou 800 millions.

La Caisse des Dépôts et Consignations sert aux déposants des intérêts dont le taux et le point de départ sont fixés, pour chaque cas, par ses règlements. Elle place ses fonds en valeurs de tout repos, surtout en rentes sur l'Etat, et aussi en prêts aux départements et aux communes. C'est souvent elle, notamment, qui prend les obligations du Trésor à plus ou moins court terme, parce que ces titres, d'un type spécial, sont en nombre trop restreint pour permettre l'émission en Bourse et la formation d'un marché. Elle verse en compte courant au Trésor les fonds dont elle n'a pas encore fait emploi. Les bénéfices annuels résultant de l'excédent du produit de ses placements sur les intérêts qu'elle paye et de l'abandon des sommes non réclamées par les déposants, lorsque les délais légaux de prescription ou de déchéance sont expirés, sont versés à l'Etat et figurent dans les produits divers du budget.

La partie la plus considérable, de beaucoup, dans les fonds reçus par la Caisse des Dépôts et Consignations, provient des *Caisses d'épargne*. Ces institutions, créées afin d'encourager la petite épargne, ont pour objet essentiel de recevoir des *dépôts*

remboursables à vue, en leur payant un intérêt voisin de celui que procurent les placements à long terme ; ce résultat ne peut être obtenu qu'à la condition d'immobiliser l'argent qui leur est confié dans un emploi fixe, au lieu de lui donner ces emplois temporaires (escompte des effets de commerce, reports, etc.), qui sont les seuls prudents pour des dépôts susceptibles d'être réclamés à tout instant, mais qui par suite sont très peu productifs et exigent un renouvellement incessant, entraînant des frais élevés. En dérogeant ainsi aux règles suivies par toutes les banques de dépôt prudentes, les Caisses d'Epargne peuvent servir aux déposants, tous frais payés, un intérêt voisin de 3 p. cent, au lieu de 1/2 à 1 p. cent que servent les banques de dépôt, et au fond, c'est l'Etat qui prend à sa charge les risques que comporte cette dérogation aux règles financières les mieux établies. En effet, d'après la loi française, l'argent reçu par les Caisses d'Epargne est versé à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui en fait emploi en valeurs de tout repos, principalement en rentes sur l'Etat. Si, à un moment donné, les retraits excèdent les versements, la Caisse des Dépôts y pourvoit en aliénant une partie des rentes constituant le portefeuille des Caisses d'Epargne. Mais ce dont elle est débitrice envers chaque Caisse, ce n'est pas de la valeur de certains titres achetés spécialement pour cette Caisse, c'est des sommes qu'elle a reçues et placées sous sa responsabilité. Or, au fond, la Caisse des Dépôts, c'est l'Etat, de sorte qu'il faudrait bien, en cas d'insuffisance du produit de la réalisation des rentes, que l'Etat y pourvût, à moins d'arriver à une véritable faillite vis-à-vis de ceux des déposants qui seraient les derniers à retirer leurs fonds. En fait, même quand des malversations se sont produites dans certaines Caisses d'Epargne, bien que l'Etat n'en fût responsable ni en droit ni en fait, il a toujours assumé les sacrifices nécessaires pour ne pas laisser supporter la perte au public et pour ne pas inquiéter cette petite épargne dont il y a un intérêt social si sérieux à favoriser le développement.

On a souvent critiqué l'ingérence de l'Etat dans l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne ; mais il faut bien reconnaître qu'elle est inévitable, du moment où l'on veut servir aux déposants un intérêt très supérieur à celui que comporte commercialement la nature de leurs dépôts et où, dans ce but, on emploie des fonds remboursables à vue dans des conditions contraires aux règles que toutes les banques sérieuses s'imposent pour les dépôts analogues : dans de pareilles conditions, il faut ou bien que le placement devienne aléatoire et comporte des risques sérieux pour

les déposants, ou bien que l'Etat en assume les risques et par suite la gestion. Aucune organisation ne peut échapper à ce dilemme.

Les Caisses d'Epargne, qui fonctionnent aujourd'hui avec une organisation plus ou moins analogue dans tous les pays civilisés, ont pris naissance à la fin du XVIII[e] siècle. En France, elles ont le caractère d'établissements d'utilité publique et sont régies par la loi du 20 juillet 1895. La première créée a été celle de Paris, fondée en 1818. Leur nombre actuel est de 550. A la fin de 1906, le nombre des déposants dépassait 7 millions 1/2 et le total des dépôts approchait de 3 milliards 1/2. La Caisse des Dépôts et Consignations reçoit ces dépôts et les place, principalement en rentes sur l'Etat. Le portefeuille commun qu'elle a ainsi constitué, contenant beaucoup de titres acquis à des cours très inférieurs aux cours actuels, donne un revenu qui représente à peu près 3 1/2 p. cent du total des fonds déposés, et sa valeur réelle, variable avec les cours, dépasse constamment leur montant de plusieurs centaines de millions. La Caisse des Dépôts verse aux Caisses d'Epargne un intérêt de 3,25 0/0 seulement ; l'écart entre cet intérêt et le revenu réel des titres achetés sert à constituer un *fonds commun de réserve*, pour parer aux risques de pertes résultant de l'extrême difficulté d'organiser un contrôle sérieux sur la tenue des écritures des caissiers des Caisses d'Epargne ; ce fonds atteint aujourd'hui 205 millions. Chaque Caisse maintient, d'autre part, entre le taux de l'intérêt qu'elle reçoit et celui qu'elle paie aux déposants, un écart de 0 fr. 25 à 0 fr. 50 p. cent, afin de couvrir ses frais et de créer une réserve qu'on appelle sa *fortune personnelle* ; le montant total des fortunes ainsi constituées atteint 171 millions.

Comme les Caisses d'Epargne ordinaires ne pouvaient étendre leur action dans les villages, l'Etat a créé, en 1881, la *Caisse nationale d'Epargne*, appelée aussi Caisse d'Epargne *postale*, parce que le service est fait par tous les bureaux de poste ; elle a aujourd'hui près de 5 millions de déposants, 1 milliard 1/2 de dépôts et un fonds de dotation, constitué comme la fortune personnelle des Caisses ordinaires, qui s'élève à 45 millions.

Grâce à toutes ces réserves, les risques du rôle de dépositaire que l'Etat joue ainsi en réalité, par le double intermédiaire des Caisses d'Epargne et de la Caisse des Dépôts et Consignations, sont fort atténués ; ils n'en subsistent pas moins. Pour empêcher cette dette remboursable à vue, qui est voisine de 5 milliards, de grossir outre mesure, la loi a interdit de délivrer plusieurs

livrets à une même personne et a limité à 1.500 francs le montant maximum de chaque livret ; quand ce maximum est dépassé, la Caisse d'Epargne achète d'office des rentes au nom du déposant, qui cesse dès lors d'être son créancier. On pourrait réduire encore ce maximum, de manière à ne plus faire bénéficier du traitement de faveur fait aux déposants que la très petite épargne, en voie de formation ; mais alors, il serait très difficile de couvrir les frais d'administration sans trop réduire l'intérêt servi au public, car les très petites opérations faites sur les petits livrets entraînent des frais de personnel considérables, et les gros seuls laissent du bénéfice.

L'Administration de la Caisse des Dépôts et Consignations gère, en outre, divers établissements créés par l'Etat et dotés d'une personnalité distincte, par ex. *la Caisse des Retraites pour la vieillesse*, *les Caisses d'Assurances en cas de décès*, *en cas d'accidents*, dont nous avons exposé l'objet au Livre II (chap. IV), la *Caisse des offrandes nationales aux armées*, etc. Plusieurs de ces caisses ont aussi un portefeuille considérable, composé de rentes sur l'Etat ; mais en raison de la nature de leurs opérations, elles ne sont pas exposées, comme les Caisses d'Epargne, à être obligées de restituer subitement les fonds qu'elles détiennent.

Parmi les comptes tenus par la Caisse des Dépôts et Consignations, il en est un certain nombre qui présentent une très grande analogie avec les services spéciaux du Trésor ; ils décrivent, comme ceux-ci, des opérations extra-budgétaires, qu'il faudrait presque toujours réintégrer dans le budget des divers exercices au cours desquels elles ont eu lieu pour connaître le montant réel de ces budgets. Nous avons déjà cité, dans cet ordre d'idées, le prélèvement sur le pari mutuel pour les établissements de bienfaisance. On y pourrait joindre les comptes des fonds des Expositions ou d'autres analogues.

En général, le but réel de ces comptes est de rejeter une dépense sur l'avenir, par un emprunt plus ou moins déguisé. Ainsi, il y a quelques années, les expéditions faites au Siam, puis à Madagascar, ou bien le rachat du Canal du Midi, ayant entraîné des dépenses qui n'eussent pu être imputées sur les budgets des années courantes sans faire apparaître un déficit, l'Etat a demandé les avances nécessaires à la Caisse des Dépôts, sauf à les lui rembourser par des annuités réparties sur de nombreux exercices. De même, après qu'une loi eut relevé, en 1878,

le taux des pensions militaires qui seraient liquidées à l'avenir, les Chambres allouèrent, en 1881, des suppléments de pension à la plupart des militaires retraités antérieurement ou à leurs veuves ; il résultait de ces générosités qu'au lieu de se faire sentir peu à peu, au fur et à mesure des nouvelles retraites, le poids de l'augmentation du tarif allait peser de suite presqu'entièrement sur le budget ; on imagina alors de faire avancer par la Caisse des Dépôts et Consignations une partie des suppléments accordés aux titulaires de pensions anciennes, sauf à l'Etat à lui rembourser ultérieurement par annuités l'avance ainsi faite. La Caisse des Dépôts, ayant constamment des sommes considérables à placer, peut faire à l'Etat des avances de ce genre sans que l'émission d'un emprunt dans le public mette en relief le caractère réel de l'opération.

Dans quelques cas, pour donner plus d'ampleur à ces combinaisons, des lois ont institué des Caisses spéciales qui en étaient chargées. Par exemple, en 1868, une *Caisse des Chemins vicinaux* a été fondée pour avancer aux départements et aux communes les sommes nécessaires au rapide développement de ces chemins ; puis son rôle a été considérablement accru de 1878 à 1885. En 1878, une loi créa une *Caisse des Ecoles*, destinée à avancer de même les sommes nécessaires à la construction des Ecoles primaires, puis d'autres lois étendirent ultérieurement ces avances aux Ecoles normales, Lycées et Collèges. Ces deux Caisses, dont le régime financier a été modifié à maintes reprises, avaient pour objet essentiel de fournir des fonds pour effectuer immédiatement des dépenses considérables, qui incombaient aux localités et auxquelles le pouvoir central contribuait par des subventions, tout en n'inscrivant aux budgets des communes, des départements et de l'Etat que les annuités nécessaires à l'amortissement des dépenses ainsi faites réparti sur une période assez longue. Il fallait donc commencer par prendre dans chaque Caisse des sommes élevées, qu'on y reverserait peu à peu, et, pour pouvoir y puiser avant qu'elles aient aucune ressource propre, on les alimentait tantôt par des avances prélevées sur les ressources de la dette flottante, tantôt par le produit d'obligations du Trésor à court terme, tantôt par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, en se réservant d'éteindre ces dettes au moyen des annuités inscrites aux divers budgets. Après des transformations multiples, ces caisses ont été supprimées en 1894 ; l'Etat a pris à sa charge leur passif, qui figure encore, d'une part,

pour 78 millions dans un des services spéciaux du Trésor public et, d'autre part, pour près de 400 millions dans les dettes de l'Etat envers la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette dernière dette a été réunie à celles qui résultaient des expéditions de Siam et de Madagascar, du rachat du Canal du Midi, des pensions militaires, enfin d'une avance demandée à la Caisse pour rembourser un emprunt très onéreux contracté à Londres pendant la guerre de 1870 (emprunt Morgan). Le tout doit être remboursé au moyen d'annuités versées par l'Etat à la Caisse des Dépôts jusqu'en 1923, tandis que, par contre, c'est l'Etat qui maintenant reçoit directement, au titre des produits divers du budget, les annuités inscrites dans les budgets locaux pour le remboursement des avances que leur avaient faites les anciennes caisses vicinale et scolaire.

On voit combien sont multiples les procédés imaginés pour soulager le budget ordinaire, tantôt au moyen des budgets annexes ou extraordinaires, tantôt au moyen des services spéciaux du Trésor ou des imputations sur la dette flottante, tantôt au moyen d'avances fournies par la Caisse des Dépôts et Consignations ou par une des Caisses ayant une individualité propre dont la gestion lui est confiée. Constamment, on entend les Ministres des Finances se flatter d'avoir rétabli l'unité budgétaire, puis on voit reparaître des combinaisons nouvelles qui la rompent, pour faciliter les dépenses que les intéressés réclament comme électeurs sans vouloir les payer comme contribuables. Sans doute, il est impossible qu'un grand Etat n'ait pas des comptes assez nombreux, dont beaucoup, par leur nature même, comportent un régime spécial. Mais la multiplicité exagérée de ces comptes, leur dispersion soit dans des budgets divers, soit dans les écritures des services spéciaux du Trésor et des Caisses qui ne sont souvent que des pseudonymes pris par l'Etat pour masquer certains déficits, facilitent la mauvaise gestion des affaires publiques et rendent très difficile l'appréciation complète de l'ensemble de la situation financière d'un pays.

Nous tâcherons, en analysant celle de la France en 1906, de la faire apparaître dans sa réalité, en évitant toute dissimulation et tout double emploi. Mais ce travail, déjà difficile pour l'époque actuelle et pour la France, est presque impossible à effectuer, pour d'autres époques ou d'autres pays dont les procédés et l'organisation nous sont moins familiers, dans des conditions qui permettent de faire des comparaisons exactes.

III. L'établissement, l'exécution et le règlement du budget. — A. — Autorité compétente pour fixer le budget et dispositions contenues dans les lois de finances. — D'après les explications que nous venons de donner, le budget apparait comme un *acte administratif* beaucoup plutôt que comme un *acte législatif ou réglementaire*. Par sa nature, il ne devrait renfermer aucune disposition permanente ou impérative ; son objet propre est uniquement d'établir les prévisions de recettes et de dépenses pour une année. Les recettes résultent de l'application des lois préexistantes qui instituent les impôts ; leur rendement sera ce qu'il sera, d'après la situation économique : on peut le prévoir, mais non le fixer. Les dépenses résultent, elles aussi, de l'organisation donnée aux services administratifs, judiciaires ou militaires par les lois et les règlements organiques, des nécessités de l'entretien des édifices et ouvrages affectés à ces services, des déclarations d'utilité publique qui ont ordonné l'exécution de travaux neufs. L'intervention du législateur ne semblerait nécessaire que quand il faut modifier les prescriptions permanentes dont les recettes et les dépenses de chaque année sont une conséquence mathématique, c'est-à-dire quand les résultats des exercices passés et les états de prévisions pour les exercices futurs montrent que l'équilibre n'existe plus entre les unes et les autres. C'est le *régime parlementaire*, impliquant le contrôle permanent des assemblées sur le pouvoir exécutif, qui a substitué aux *états de prévision*, ayant un caractère administratif, des *lois de finances* comportant pour chaque année une autorisation spéciale, sans laquelle les lois générales et permanentes relatives aux impôts et aux services publics cesseraient d'être exécutoires.

C'est en ce qui concerne les *recettes* que l'intervention des représentants des contribuables paraît avoir été d'abord admise. Au moyen-âge, les ressources principales de l'État avaient le caractère d'un *revenu patrimonial*, appartenant en propre au souverain ou au seigneur et dont il disposait sans avoir besoin du concours de ses vassaux ou sujets. Il ne s'ajoutait de véritables *impôts* aux redevances dues par ceux-ci à leur suzerain comme conséquence de la tenûre de leurs terres qu'en cas de guerres ou de calamités exceptionnelles. Dès que le pouvoir central commença à étendre son rôle et son action, on vit apparaître l'idée que, sauf dans les cas où ces impôts résultaient du droit féodal, ils devaient être consentis par ceux qui les payaient. Lorsque le développement des embryons de services publics qui existaient alors, et surtout la permanence des milices, exigèrent un accrois-

sement permanent des ressources de l'État, les représentants des diverses classes de la population furent appelés à voter les taxes nécessaires. Dès 1215, en Angleterre, la Grande Charte arrachée à Jean-sans-Terre consacrait ce principe, au moins pour les propriétaires fonciers. En France, de 1314 à 1614, on voit les États Généraux convoqués environ cinq ou six fois par siècle, pour délibérer principalement sur ces matières. Mais les souverains cherchaient sans cesse à s'affranchir de ces entraves, avec un succès variable suivant les époques et avec une issue finale bien différente des deux côtés de la Manche. En France, Louis XIV, avec l'approbation des théoriciens du droit divin et absolu du Roi, fit passer dans la pratique l'établissement des impôts par sa seule volonté, réduisant même à une simple formalité l'enregistrement des édits fiscaux par le Parlement ; seules, les quelques provinces appelées *pays d'Etats* conservaient des assemblées locales, qui votaient certains impôts. En Angleterre, au contraire, les tentatives des Stuarts pour établir des impôts sans le concours de la Chambre des Communes amenèrent les deux Révolutions d'où sortit, après 1688, le régime parlementaire. Avec ce régime apparaît l'idée que, si les impôts sont établis pour une période indéterminée, leur perception n'est autorisée pour chaque année que par un acte spécial, de telle sorte qu'en cas de conflit avec le Gouvernement, les représentants du peuple puissent l'obliger à capituler en lui refusant le renouvellement de cet acte aux approches de l'année nouvelle. Proclamé en France par la Révolution, ce principe s'est propagé peu à peu au cours du XIXe siècle et il est admis aujourd'hui, sauf quelques atténuations, dans toute l'Europe et dans toutes les sociétés nouvelles nées de la colonisation européenne.

Le contrôle des *dépenses* est la conséquence inévitable du vote de l'impôt, car il est impossible d'amener une assemblée à consentir les sacrifices réclamés à ses commettants sans lui avoir préalablement fait reconnaître l'impossibilité d'assurer les services publics à moindres frais. Ce contrôle s'est transformé, lui aussi, en une autorisation annuelle de dépenser des sommes atteignant au maximum les *crédits ouverts* pour chaque objet par la loi approuvant le budget. La discussion de ces crédits est l'occasion, pour les représentants du pays, de passer en revue les services publics et d'exposer les critiques auxquelles chacun d'eux donne lieu, avec la sanction éventuelle d'une modification dans le crédit correspondant.

Pour la plupart des services, ce vote annuel s'explique parfai-

tement, car il est possible, sinon facile, aux diverses administrations d'accroître ou de restreindre leurs dépenses, en hâtant ou en ralentissant l'avancement des fonctionnaires, en élargissant ou en restreignant les facilités offertes au public par les services avec lesquels il est en contact, en assurant plus ou moins bien l'entretien des édifices et des ouvrages qui leur sont confiés ; pour les travaux neufs, pour les créations de services nouveaux, l'élasticité est même très grande. Il existe cependant certaines charges que le législateur ne saurait modifier sans manquer à la foi publique et pour lesquelles, en conséquence, un vote annuel est une formalité inutile, ou plutôt dangereuse par l'apparence facultative qu'il donne au paiement de véritables dettes. C'est pour ce motif qu'en Angleterre, le service de la dette publique et des pensions, la liste civile du souverain, les traitements des magistrats inamovibles et quelques autres dépenses forment un *fonds consolidé*, ayant comme contre-partie des impôts d'un produit bien supérieur à ces charges établis aussi à titre permanent, fonds dont le Parlement ne s'occupe que quand il y a lieu de modifier les principes sur lesquels il repose. De même, en Allemagne, le vote pour sept années des effectifs militaires implique nécessairement le vote des crédits nécessaires à leur entretien pour cette période. Dans quelques pays, l'ensemble du budget est voté pour deux ans. En France, au contraire, le vote de toutes les parties du budget reste *annuel*.

Ainsi, le budget est approuvé par une loi spéciale qui constitue un *acte de souveraineté*, un mandat donné par les représentants de la nation au Gouvernement et à ses agents de disposer des finances publiques pendant un an, dans des conditions strictement déterminées.

Lorsque le concours de plusieurs Chambres est nécessaire pour qu'une loi soit rendue, comme aujourd'hui chez nous, ou lorsque la sanction du chef de l'Etat doit s'y ajouter, comme c'était le cas sous la monarchie, à défaut de réalisation en temps utile de l'accord indispensable, toute la marche des services publics risquerait de s'arrêter quand, au terme d'une année, l'acte nécessaire pour continuer à percevoir les impôts et à subvenir aux dépenses ne serait pas renouvelé. Certaines constitutions, comme celle de l'Autriche, donnent en ce cas au Gouvernement le droit de pourvoir au plus pressé, en maintenant en vigueur le budget de l'année antérieure. Sans texte formel, le Gouvernement prussien, en désaccord avec la Chambre des Députés sur les dépenses militaires de 1862 à 1866, crut puiser dans l'organisation géné-

rale des pouvoirs publics le droit de mettre le budget en vigueur avec le vote de la Chambre des Seigneurs seule. En France, aujourd'hui, de pareilles mesures seraient inadmissibles. La perception de taxes qui n'ont pas été autorisées par une loi spéciale pour l'année envisagée constituerait un acte de *concussion*, exposant à des peines sévères ceux qui y participeraient.

La loi de finances, qui ouvre des crédits pour chaque nature de dépenses, autorise la perception des impôts énumérés en détail dans les tableaux annexés, avec référence aux lois qui les ont établis, approuve les évaluations de recettes et contient en outre un certain nombre de *moyens de service* et de dispositions ayant également un caractère annuel : autorisation pour les Ministres d'engager certaines dépenses, d'entreprendre certains travaux, de promettre certaines subventions, d'user de moyens de Trésorerie comme l'émission de bons à court terme, etc.

Il s'y ajoute presqu'inévitablement certaines *dispositions permanentes* qui se rattachent au vote des dépenses et des recettes. Si l'on se bornait à appliquer les lois existantes, les variations de la population, de la richesse publique et des besoins viendraient chaque année déranger l'équilibre qui doit exister entre les unes et les autres ; pour le rétablir, il faut apporter des changements de détail dans l'organisation de certains services, dans le tarif de certains impôts, et sanctionner ces changements en introduisant des prescriptions durables dans un acte dont le caractère essentiel est d'être annuel.

En principe, cependant, aucune modification *organique* de quelqu'importance ne devrait y figurer ; toute réforme des services publics ou des impôts devrait être décidée par une *loi spéciale* élaborée à loisir, et non par cet acte annuel, sur lequel l'accord des divers pouvoirs doit être réalisé à date fixe sous peine de désorganiser tout l'Etat. Mais, précisément à cause de cette nécessité, les gouvernements ou les députés sont très tentés d'introduire dans les lois de finances les mesures à la prompte réalisation desquelles ils attachent de l'importance. Tandis que la durée de la procédure parlementaire, l'encombrement des ordres du jour, la difficulté d'une entente entre les Chambres peuvent reculer indéfiniment le vote d'une loi ordinaire, celui de la loi de Finances ne peut être retardé que dans des circonstances spéciales et pour peu de temps ; la gravité des conséquences d'un conflit fournit un moyen de forcer la main aux adversaires de toute disposition dont ses partisans ont su faire une partie intégrante de

cette loi. Aussi a-t-on pris peu à peu, depuis quelques années, l'habitude d'y introduire d'abord des dispositions se rattachant assez directement à son objet, telles que des réformes fiscales ou des mesures relatives à l'organisation et au recrutement des administrations, puis d'autres qui n'ont avec lui qu'un lien très indirect, comme des règles de procédure, des organisations d'œuvres de secours, d'assistance, de prévoyance, puis enfin jusqu'à des articles modifiant le droit civil ou commercial.

Ainsi, le caractère législatif donné au budget n'est pas sans inconvénients. L'autorité qui l'approuve, ayant une compétence illimitée, est tentée d'y introduire des dispositions qui devraient en rester distinctes, et il en résulte souvent une confusion profonde dans les textes. Des lois de Finances de plus de 100 articles, où l'on trouve pêle-mêle les dispositions les plus hétérogènes, constituent une manière déplorable de légiférer. Cependant, les avantages que présente le vote annuel des recettes et des dépenses par les Chambres sont tels, qu'ils compensent largement ces inconvénients. Indépendamment des garanties qu'il donne aux libertés politiques, il implique une publicité du budget, il confère à ses dispositions un caractère impératif, qui contribuent singulièrement à la bonne gestion des Finances et à la solidité du Crédit. Le seul grand pays civilisé où ce vote n'existait pas jusqu'à ces dernières années, la Russie, y suppléait sans doute par un examen entouré de garanties spéciales, dans le Conseil de l'Empire. Mais, quand le budget est établi par l'autorité même qui en dirige l'exécution, le respect des dispositions qu'il contient n'est plus assuré par aucune garantie autre que la fermeté de principes de l'Administration ; la tentation est grande pour le Gouvernement de modifier au jour le jour, sous l'impulsion du moment, les règles qu'il s'est tracées à l'avance, mais que lui seul a posées. Or, c'est là un grand péril. Sans doute, l'intervention des Chambres ne suffit pas à prévenir toutes les mauvaises pratiques financières : nous avons vu qu'en France, par exemple, il existe beaucoup trop de comptes spéciaux plus ou moins dissimulés ; nous verrons que les modifications apportées au budget en cours d'exercice sont bien trop nombreuses, que l'initiative parlementaire s'exerce le plus souvent dans un sens déplorable, que le vote des crédits spéciaux à chaque service amène une ingérence beaucoup trop grande des Chambres dans les affaires administratives. Mais, si nous devons être nécessairement amenés à nous étendre principalement sur les vices du présent et sur les réformes des lois ou des mœurs qu'il faudrait réaliser pour y

remédier, nous tenons à insister sur la gravité plus grande encore des dangers d'un budget fixé arbitrairement et sans contrôle par le pouvoir exécutif. Jamais, sous l'ancienne monarchie, les *états de prévoyance*, les *états au vrai*, qui devaient permettre au Roi et à ses ministres de se rendre compte de la marche des finances, n'ont approché, même de loin, de la rigueur des budgets actuels, malgré tous leurs défauts. A la vérité, le perfectionnement des méthodes administratives permettrait à un Gouvernement absolu de se rendre bien mieux compte de sa propre gestion aujourd'hui qu'il ne pouvait le faire autrefois. Mais il est bien invraisemblable qu'il pût opposer aux abus, au laisser-aller auxquels s'abandonne si facilement une gestion échappant à toute publicité et à tout contrôle extérieur, une résistance suffisante pour ne pas compromettre parfois la situation financière autant et plus que ne peut le faire un Parlement manquant de fermeté vis-à-vis de ses électeurs et de discipline vis-à-vis du Gouvernement sorti de son sein. Il semble bien qu'aujourd'hui, en France notamment, l'Administration soit meilleure ménagère des deniers publics que les Chambres ; mais il est permis de douter qu'elle pût garder ses qualités sous le régime du bon plaisir, et l'on ne voit pas où elle puiserait la force de réagir en cas de besoin contre ses propres faiblesses, force que les courants d'opinion donnent à certains moments à un Parlement.

B. — Préparation et vote du budget ; bases de la fixation des crédits et de l'évaluation des recettes. — En principe, le budget doit être voté avant le 1er janvier, et la perception des contributions directes doit même être autorisée avant le mois d'août, pour permettre aux Conseils généraux des départements d'effectuer dans leur session ordinaire la répartition, qui leur incombe comme nous le verrons. Pour que les deux Chambres aient le temps d'examiner un ensemble aussi complexe, il faut qu'elles en soient saisies dans les premiers mois de l'année où leur vote doit intervenir et, par conséquent, que les administrations aient préparé leurs propositions pour chaque exercice un an à l'avance. On a préconisé un changement de la date à laquelle commence l'*année budgétaire* comme un moyen de diminuer cet intervalle, ce qui permettrait de mieux apprécier au moment du vote la situation probable de l'année dont on fixe le budget ; en Angleterre, en Allemagne, l'année financière part du 1er avril et le semestre qui précède, n'étant pas coupé par les vacances, suffit à la préparation du budget. Mais il est difficile d'attacher une grande impor-

tance à cette question : que la préparation du budget commence un peu plus ou un peu moins tôt, on devrait toujours y introduire, pendant sa longue élaboration ou en cours d'exercice, les modifications dont la nécessité serait révélée par des faits nouveaux ou des incidents imprévus ; en dehors de ces cas, quand le budget ne pourvoit pas à toutes les dépenses nécessaires, c'est bien plus souvent parce qu'on ne l'a pas voulu que parce qu'on n'a pas pu prévoir les besoins assez longtemps à l'avance.

Le premier acte de la préparation du budget est l'envoi par chaque Ministère, au Ministère des Finances, du tableau des *crédits* dont il a besoin. Les Etats procèdent en cela à l'inverse des particuliers. Lorsque ceux-ci cherchent à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses, ce sont les recettes qui sont la donnée du problème et les dépenses qui doivent être réglées en conséquence. Un Etat n'a presque pas de recettes acquises ; il doit demander aux contribuables ce qu'il lui faut pour couvrir les *dépenses nécessaires*, ni plus, ni moins. Il doit donc commencer par évaluer ces dépenses. Sans doute, il est amené à se montrer plus ou moins strict dans leur limitation, selon que les recettes provenant des impôts auxquels le contribuable est habitué laissent plus ou moins de disponibilités ; mais, en fin de compte, il faut bien qu'il proportionne ses ressources aux dépenses admises, en modifiant les premières, s'il y a lieu, au moyen tantôt de dégrèvements, tantôt de surtaxes.

Afin d'éviter un accroissement continu et exagéré du montant total, il faut que le Ministre des Finances, qui établit le budget et qui doit pourvoir aux dépenses, ait sur ses collègues l'influence nécessaire pour réprimer la tendance à enfler ses besoins que chaque service manifeste toujours, puisqu'aussi bien, il n'en est aucun dont la marche ne puisse être améliorée en y consacrant plus d'argent. Le Ministre des Finances ne peut pas se faire seul juge des nécessités des administrations autres que la sienne ; mais il faut qu'il sache se montrer *féroce* vis-à-vis des demandes exagérées qu'elles lui adressent et qu'il ait assez d'autorité pour les obliger à tenir compte de ses observations, toutes les fois que cela est possible.

La base de l'évaluation des crédits nécessaires, c'est la dépense faite pour chaque service dans les exercices précédents, avec les modifications répondant aux économies dont on a reconnu la possibilité ou aux insuffisances constatées. L'extension naturelle des services publics, dans un pays en voie de progrès, conduit à

grossir tantôt un crédit, tantôt un autre. Chaque année, un certain nombre d'augmentations sont la conséquence de *lois votées* et s'imposent nécessairement : par exemple, quand des lois ont décidé la formation progressive de nouvelles unités militaires, ont accru le taux de la pension de certains agents, ont mis à la charge de l'État une part des frais de telles ou telles œuvres d'assistance ou de prévoyance, ont alloué à la marine marchande des subventions proportionnelles au tonnage des navires en service, etc., etc., il faut bien inscrire à chaque budget les dépenses nouvelles résultant ensuite des faits accomplis, qui ont créé des *droits* vis-à-vis du Trésor public. Mais, en dehors des cas où une loi préexistante a ainsi tranché la question, un accroissement de dépenses ne doit jamais être admis que quand sa nécessité et la possibilité d'y faire actuellement face ont été reconnues par le Gouvernement, et il doit alors prendre franchement place dans le budget pour son montant total, en même temps que les ressources correspondantes. Au lieu d'agir ainsi, on engage souvent une dépense en inscrivant un *crédit d'amorce*, qui permet de réaliser le cinquième, le dixième des augmentations d'effectifs ou de traitements réclamées pour certains services, laissant aux budgets suivants le soin de pourvoir à l'achèvement d'une réforme qu'il n'est plus ensuite possible d'arrêter sans manquer à des engagements pris. Cette manière, pour un ministère, d'obtenir la popularité qui s'attache à toute mesure de largesse, en laissant aux cabinets ultérieurs la difficulté et l'odieux des ressources à trouver, est un des périls budgétaires les plus grands sous les gouvernements d'opinion.

Les crédits demandés pour chaque Ministère sont répartis par *Chapitres*. Au début du régime moderne, tout le budget des dépenses était voté *en bloc*, le Gouvernement restant maître de l'emploi à faire des sommes mises à sa disposition. Puis, sous la Restauration, les crédits furent votés *par Ministère*, et plus tard *par sections* de services, dans chaque Ministère. Enfin, après 1830, on les divisa en chapitres, d'abord au nombre de 164, puis subdivisés peu à peu au point d'arriver aujourd'hui à plus de 900, non compris ceux des budgets annexes. Le montant de chaque chapitre indique le total des sommes que le Ministre compétent pourra dépenser pour un objet et figure seul dans la loi de Finances. Les tableaux de développement, que le Gouvernement annexe à ses propositions, donnent la décomposition de ce crédit total en *articles* divers, en indiquant par exemple, pour le chapitre affecté à tel corps de fonctionnaires, combien d'agents de cha-

que grade sont prévus ; mais c'est là un simple renseignement et, en droit, le Ministre reste libre de se mouvoir à son gré dans les limites du chapitre. Il en résulte que, si les dépenses sont groupées en un trop petit nombre de chapitres comprenant chacun beaucoup d'éléments divers, le contrôle parlementaire perd de son efficacité ; mais l'Administration est incitée à l'économie, car, si certains articles ont une dotation insuffisante, il est possible d'y pourvoir sans retourner devant le Parlement en n'épuisant pas les sommes prévues pour certains autres. Au contraire, le fractionnement des crédits en chapitres trop nombreux entraîne un certain gaspillage ; en effet, en cas d'insuffisance de l'un d'eux, il ne peut y être suppléé qu'au moyen d'un crédit nouveau et les services, n'ayant pas le droit de disposer des économies réalisées sur un chapitre au profit d'un autre, ne font aucun effort pour ne pas atteindre le chiffre des dépenses prévues dans les mieux pourvus. Il importe donc de maintenir dans de justes limites le nombre des subdivisions légales des crédits ouverts.

En ce qui concerne les *recettes* à attendre des impôts existants, on ne peut faire qu'une *évaluation*. La règle constante aujourd'hui, en France, est de la faire, pour les impôts indirects à rendement toujours variable, d'après les résultats de la dernière année connue, qui est la *pénultième*. Le budget de 1906 ayant été préparé en 1905, ce sont les recettes constatées en 1904 que l'on a prises pour montant des recettes probables, en y apportant seulement les corrections motivées par des circonstances spéciales : une année bissextile, une année d'Exposition universelle donne un certain surcroît de recettes (comme d'ailleurs certaines augmentations de dépenses) ; de même, une récolte exceptionnellement bonne ou mauvaise réduit ou accroît les entrées de vin ou de blé de l'année suivante et les perceptions douanières correspondantes. Pour que l'équilibre du budget ne soit pas détruit en quelque sorte d'avance, il faut tenir compte, par une correction convenable, aussi bien des faits anormaux de cet ordre survenus dans la pénultième année que de ceux à prévoir dans l'année dont on prépare le budget.

Dans un pays en voie de progrès, le rendement des impôts augmente généralement, en proportion du développement de la population et de la richesse générale ; c'est ce qui s'est produit pour presque tous les pays du monde pendant tout le cours du XIXe siècle. Il en résulte qu'*en moyenne,* les recettes réalisées excèdent les prévisions, basées sur la pénultième année, d'une

somme égale *aux plus-values de deux années*; les chiffres de la page 17 montrent l'importance de ces plus-values en 1906. La marge que ménage cette manière de procéder permet de faire face aux dépenses imprévues et devrait même laisser un excédent qui servirait à atténuer les découverts du Trésor dans les bonnes années, si on ne le gaspillait pas. Quelques financiers ont soutenu que c'était là un encouragement aux mauvaises pratiques financières, notamment à l'habitude de ne pas inscrire au budget toutes les dépenses nécessaires, en comptant sur les plus-values probables pour couvrir celles qui n'apparaîtront que plus tard. Il semble cependant plus prudent d'observer la règle qui ménage ces disponibilités, car, si l'on majorait les évaluations initiales pour tenir compte des plus-values normales, comme on le fait dans certains pays, il est probable que, dès la préparation du budget, on les mangerait par des augmentations de dépenses ou par des dégrèvements d'impôts, et il ne resterait rien pour couvrir les dépenses imprévues qui s'imposent si souvent en cours d'exercice.

Il est de règle, en effet, de voter le budget en *équilibre*, c'est-à-dire avec des recettes égales aux dépenses, à un excédent insignifiant près. Si les prévisions de recettes dépassent sensiblement les dépenses nécessaires, on affecte l'excédent à l'amortissement de l'une des nombreuses catégories d'emprunts à court terme mentionnées plus haut, ou bien on réduit quelqu'impôt particulièrement gênant pour les contribuables. Si, au contraire, les recettes sont inférieures aux dépenses, on cherche à comprimer davantage celles-ci ou à remanier quelqu'impôt dans un sens qui en augmente le rendement, ce qui permet de relever les prévisions de recettes en conséquence. Trop souvent aussi, on cherche *à boucler* le budget en n'y inscrivant pas une dépense déjà prévue ou en la dissimulant dans quelque compte spécial, en créant quelque ressource exceptionnelle qui constitue d'ordinaire un prélèvement sur le capital national ou en majorant sans raison sérieuse les évaluations de recettes. Enfin, quelquefois, on n'essaye même pas de dissimuler le déficit et l'on inscrit un emprunt parmi les ressources prévues pour couvrir les dépenses. C'est ainsi que tous nos budgets de 1902 à 1908, à l'exception d'un seul, prévoient l'émission d'obligations à court terme pour couvrir les dépenses normales.

Ce qu'il y aurait de mieux, pour éviter la tentation de recourir à ces procédés, ce serait d'inscrire dans les ressources normales du budget quelqu'impôt atteignant tous les électeurs d'une

manière directe et sensible, dont le tarif, variant chaque année, constituât pour eux une manifestation évidente de la situation financière amenée par la gestion de leurs élus. L'*income tax* anglais, ou impôt sur le revenu, joue ce rôle, sous cette réserve cependant que trop d'électeurs en sont exempts pour que son action comme frein des dépenses soit bien efficace ; en le relevant ou en l'abaissant d'un penny ou d'un demi-penny par Livre de revenu (0,4 ou 0,2 0/0), on équilibre le budget par un procédé qui met bien en relief le fait que la progression des dépenses devance les plus-values du rendement des impôts, ou qu'au contraire elle leur reste inférieure. C'est sans doute l'absence d'un moyen aussi simple d'accroître ou de réduire les recettes normales qui a inspiré aux financiers français une si fâcheuse ingéniosité dans l'invention des procédés d'emprunts déguisés.

Le budget est d'abord présenté à la *Chambre des Députés*. C'est une règle presque sans exception, dans les pays où il existe deux Chambres, que celle qui émane le plus directement du suffrage des citoyens doit délibérer la première sur les lois de finances. Le droit d'amendement de l'autre Chambre est souvent limité par les constitutions ; en France, il est admis sans contestation en ce qui concerne la réduction des chiffres inscrits au budget, mais il est au contraire controversé en ce qui concerne leur relèvement.

La Chambre renvoie le projet à la *Commission du budget*, élue par elle et composée actuellement de 33 membres. Cette commission confie à un rapporteur spécial l'examen du budget particulier de chaque Ministère, et à un rapporteur général l'examen des recettes et de l'ensemble de la situation financière. Son action s'exerce, en général, dans le sens de la réduction des dépenses. Faisant une étude complète des charges du pays, elle en sent le poids, et chaque rapporteur tient à honneur de découvrir des économies à réaliser sur les chapitres dont il s'occupe, au point parfois de les réduire outre mesure.

Au contraire, quand le projet amendé par la Commission vient en séance publique, l'intervention des membres de la Chambre se produit surtout pour pousser, d'une part à l'augmentation des dépenses, de l'autre à la diminution soit du taux des impôts, soit surtout de la rigueur dans leur perception. Beaucoup de députés, sollicités par tel ou tel groupe de fonctionnaires ou de contribuables, par telle ou telle localité que dessert mal un service ou un autre, présentent les réclamations de leur

clientèle, et, si les difficultés de l'équilibre budgétaire ne permettent pas de lui donner satisfaction immédiatement, ils cherchent à obtenir des engagements pour l'avenir, en faisant voter tantôt un tout petit crédit qui amorce une réforme coûteuse, tantôt une *résolution* de la Chambre qui invite le gouvernement à la préparer.

Cette intervention est une des causes les plus actives de l'augmentation constante des dépenses. Certains publicistes ont contesté ce fait, en comparant le chiffre des augmentations votées sur l'initiative parlementaire, au cours d'une certaine période, avec le chiffre, bien plus élevé, de celles dont la proposition émanait du Gouvernement. Mais le rapprochement des totaux ne prouve rien, car la plupart des augmentations comprises dans un budget, dès le moment de sa présentation par le Ministre des Finances, ne sont que la conséquence des votes émis par les Chambres au cours de la discussion des budgets antérieurs, ou l'exécution d'engagements pris à la tribune par les Ministres afin d'obtenir au moins que l'on recule d'une année une dépense à laquelle la majorité paraissait acquise et qui eût troublé l'équilibre laborieusement établi. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les Ministres qui arrêtent le premier projet de budget sont personnellement membres du Parlement, en même temps que chefs des diverses administrations, et que si, d'un côté, ils défendent souvent à la Chambre les traditions de leurs bureaux, de l'autre, ils font souvent aussi préparer par ces bureaux, malgré les objections des chefs des divers services, la réalisation des vœux parlementaires ; c'est donc au Parlement que doit revenir la responsabilité de beaucoup des augmentations qu'ils proposent, comme aussi d'ailleurs l'honneur de beaucoup des économies qu'ils effectuent, quand ils en effectuent de réelles.

L'Angleterre, le premier pays où le système représentatif ait pris son assiette, a reconnu depuis longtemps les dangers de l'initiative parlementaire en matière de dépenses ; depuis deux siècles, le règlement de la Chambre des Communes interdit d'examiner aucune proposition tendant à imposer une charge sur le revenu public, si elle n'est pas présentée par la Couronne. La Chambre refuse de même d'examiner toute demande de réduction d'un impôt qui émane d'un député sans être accompagnée d'une proposition de relèvement ou de création de taxes compensant la perte probable. La responsabilité financière du Gouvernement reste ainsi entière. Malheureusement en pratique, depuis un certain nombre d'années, cette règle salutaire est souvent tournée, au moyen de

propositions qui provoquent ou entraînent une dépense sans la décider immédiatement.

En France, sous les régimes censitaires, l'initiative parlementaire s'exerçait rarement dans le sens d'une aggravation des dépenses. Au début du suffrage universel, sous le second Empire, aucun amendement ne pouvait être mis aux voix dans le corps législatif sans avoir été préalablement accepté par le Conseil d'Etat. C'est depuis une trentaine d'années, après la réorganisation financière qui a suivi la Guerre, que la Chambre des députés s'est donné carrière pour les propositions de dépenses. De nombreuses mesures ont été imaginées dans le but d'y remédier. En 1900, la Chambre a inséré dans son règlement l'interdiction de proposer par voie d'amendement au budget aucun relèvement de traitements ou de pensions, et elle a limité à trois jours après le dépôt du rapport spécial le délai pendant lequel peuvent être présentées les autres demandes d'augmentations de crédits (amendements Rouvier et Berthelot). Le mal a été ainsi enrayé ; mais les incitations à la dépense, sous forme de résolutions ou de lois spéciales, restent innombrables.

Le budget, voté à la Chambre, est envoyé au *Sénat*, qui l'examine dans les mêmes formes et l'amende habituellement en supprimant quelques-unes des augmentations votées par les députés. Puis le projet fait la navette entre les deux Chambres, jusqu'à ce que l'accord complet soit réalisé et permette de promulguer la loi de Finances.

Le budget n'étant presque jamais voté avant le mois d'août, on détache les articles relatifs aux *contributions directes*, pour en faire à ce moment l'objet d'une loi spéciale, de manière à opérer la répartition et à dresser les rôles en temps utile.

Lorsque l'ensemble du budget ne peut pas être promulgué avant le 31 décembre, on vote des *douzièmes provisoires*, c'est-à-dire l'autorisation provisoire d'effectuer, pendant un ou plusieurs mois, les dépenses et les recettes, calculées d'après les propositions du Gouvernement modifiées conformément aux amendements acceptés par lui. Cette pratique, très fréquente aujourd'hui, introduit quelques complications dans le fonctionnement des services ; elle n'entraînerait cependant pas de bien sérieux inconvénients, si la fâcheuse habitude de remettre en question une grande partie de notre système financier, à propos de chaque budget, ne laissait planer une incertitude très gênante sur des points fort importants, jusqu'au vote définitif.

La préparation et le vote du budget suivent, dans presque tous les pays constitutionnels, une marche plus ou moins analogue à celle que nous venons de décrire, avec quelques différences de détail au point de vue du droit d'initiative, de la procédure ou des droits de la Chambre haute.

En *Angleterre*, le bureau de la Trésorerie, qui a d'ordinaire pour *premier Lord* le Président du Conseil des Ministres, présente les lois de finances, généralement sous la forme d'une série de *bills* qui sont examinés par deux comités, celui des dépenses (*supply*) et celui des recettes (*ways and means*), lesquels comprennent tous les membres de la Chambre désireux d'y assister. Des lois spéciales statuent sur les diverses parties du budget ; elles interviennent seulement en cours d'exercice, de sorte que les douzièmes provisoires sont de règle. Enfin, un acte d'*appropriation* dresse le budget général, en récapitulant tous les votes antérieurs. La Chambre des Lords ne peut qu'approuver ou rejeter cet acte en bloc, ce qui la conduit à l'approuver toujours.

Aux *Etats-Unis*, c'est la Chambre des Députés qui prépare le budget, dans deux Comités, l'un des recettes, l'autre des dépenses, dont les membres sont nommés par son Président. Le Secrétaire de la Trésorerie fait connaître préalablement les besoins du Trésor, dans une lettre qui tient lieu de projet émanant du Gouvernement. Mais le droit absolu d'initiative, reconnu à la Chambre et ensuite au Sénat, n'est pas sans amener souvent de graves désordres, dont la merveilleuse situation financière que l'Union américaine doit à sa richesse et à son isolement atténue seule les conséquences.

Les avantages ou les inconvénients des diverses pratiques que nous venons d'indiquer ont donné lieu à de nombreuses discussions. En fait, c'est bien plutôt les mœurs que les lois qu'il faudrait changer, quand on constate des abus et du relâchement dans la gestion financière d'un Etat. La seule règle qui paraisse avoir une réelle importance est celle qui réserve l'initiative des dépenses au Gouvernement, responsable de la situation générale et obligé de l'envisager dans son ensemble ; encore cette règle est-elle tournée, même en Angleterre où elle est si absolue et si ancienne, depuis que la dépendance des élus vis-à-vis des électeurs appartenant aux classes peu cultivées s'accentue. Il serait bon, néanmoins, de l'inscrire dans nos lois. Mais il n'est pas d'autre remède efficace, contre la prodigalité et l'imprévoyance, que la diffusion dans le corps électoral d'idées saines

sur les dangers que présentent, pour un pays, le mauvais emploi des ressources publiques et surtout l'habitude d'engager des dépenses sans avoir assuré les moyens d'y faire face.

C. — Les modifications du budget en cours d'exercice ; le contrôle judiciaire et parlementaire. — Le budget d'une année comprend en principe : 1° les dépenses correspondant au fonctionnement des services publics dans le cours de cette année, 2° les recettes diverses résultant des droits acquis vis-à vis des contribuables et des débiteurs de l'Etat pendant sa durée. Comme la liquidation des unes et des autres, les paiements et les encaissements ne s'arrêtent pas brusquement au 31 décembre, ces opérations se continuent dans les années suivantes. Jadis, elles se poursuivaient indéfiniment, et de là naissait l'*arriéré*, qui fut une des plaies de l'ancien régime : des créances plus ou moins justifiées, remontant à 50 ou 60 ans, souvent acquises à vil prix, étaient présentées et réglées sur l'ordre du Roi ; jamais l'Etat ne savait au juste ce qui lui restait à payer. Le seul remède consistait à impartir brusquement, à certains moments, un délai déterminé aux créanciers de l'Etat pour présenter leurs titres ; à l'expiration de ce délai, ceux qui avaient été surpris par cette mesure insolite étaient déchus de leurs droits, ce qui constituait une sorte de banqueroute.

Plus tard, on a édicté des règles permanentes pour hâter la clôture des opérations. En 1822, des délais ont été fixés, après l'expiration desquels aucune dépense ni aucune recette ne peut plus être effectuée au compte d'un budget ; puis, ces délais ont été abrégés par des lois ultérieures. Aujourd'hui, il faut que l'achèvement des services comprenant un budget ait eu lieu avant le 31 janvier suivant, que la liquidation des dépenses ait été terminée avant le 31 mars, le paiement ou l'encaissement avant le 30 avril. On désigne par le nom d'*exercice*, à la fois, l'ensemble des charges et des droits afférents à une année, et la période ainsi fixée pour l'accomplissement des opérations financières.

. Après la *clôture* de l'exercice, les recettes et les paiements arriérés ne peuvent plus être opérés qu'au compte d'uu budget ultérieur, où ils figurent dans des chapitres spéciaux dits d'*exercices clos*. En outre, une loi de 1831 a institué au profit de l'Etat une sorte de prescription spéciale, en frappant de *déchéance* les créances qui n'ont point été acquittées dans un délai de cinq années à dater de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent. Les circonstances qui exonèrent de cette déchéance sont

énumérées par la loi ; si l'une d'elles se rencontre, le paiement s'impute sur les crédits inscrits à un budget ultérieur, dans un chapitre afférent aux *exercices périmés*.

Ainsi, pendant quelques mois chaque année, on fait régulièrement en France des opérations financières se rattachant les unes au budget de l'année en cours, les autres à celui de la précédente. Dans d'autres pays, on établit les comptes non par exercice, mais par *gestion* durant juste une année ; toute recette ou toute dépense qui n'est pas effectuée le 31 décembre est classée avec les opérations de l'année suivante. Dans ces conditions, on peut régler plus tôt les comptes, mais on arrive à un classement moins exact des opérations.

Dans les *comptes généraux* où l'Administration résume notre situation financière au 31 décembre de chaque année, elle présente à la fois le compte de sa *gestion* pendant l'année qui prend fin et celui de l'*exercice antérieur* qui a été clos au cours de la même année. Les comptes des exercices sont les seuls dont on fasse usage, pour les études sur les finances françaises, étant entendu que chaque exercice comprend les recettes et les dépenses afférentes aux exercices antérieurs, clos ou périmés, effectuées pendant sa durée.

La situation du budget se modifie constamment au cours de l'exercice.

Au point de vue des recettes, il se produit des *plus-values* ou des *moins-values* par rapport aux évaluations : l'augmentation ou la diminution des revenus privés, des transactions, des consommations sur lesquels portent les impôts, entre la pénultième année qui a servi de base aux évaluations et l'année en cours, augmentent ou diminuent les recettes. *En moyenne*, on constate des plus-values, représentant le *double* de la progression *annuelle* due au développement de la richesse publique.

Au point de vue des dépenses, il se révèle des besoins nouveaux qui nécessitent des *crédits supplémentaires* pour les services insuffisamment dotés ou des *crédits extraordinaires* pour les dépenses d'une nature nouvelle. Ces crédits doivent être votés par les Chambres, comme les crédits primitifs ; pendant l'intervalle des sessions, ils peuvent être ouverts par décret délibéré en Conseil d'État, dans des conditions strictement déterminées. L'abus de ces crédits, en temps normal, est un des signes caractéristiques d'une mauvaise gestion des Finances publiques ; en effet, quand les crédits inscrits au budget se trouvent fréquemment insuffi-

sants sans qu'aucune circonstance exceptionnelle soit intervenue, cela prouve, ou bien que l'on a dissimulé systématiquement des charges faciles à prévoir au moment du vote du budget, pour ne pas être obligé d'y pourvoir par des augmentations d'impôt, et alors l'équilibre initial du budget est fictif, — ou bien qu'on se laisse aller trop facilement à décider en cours d'exercice des dépenses supplémentaires qu'on pourrait ajourner à l'année suivante, et alors on perd le bénéfice de l'examen d'ensemble qui permet seul de comparer les dépenses, soit entre elles, au point de vue de leur utilité respective, soit avec les recettes, au point de vue du total admissible.

Pour atténuer l'effet fâcheux de ces dépenses supplémentaires sur l'équilibre budgétaire, des lois multiples ont interdit de voter aucun crédit sans indiquer les *voies et moyens* par lesquels il y sera fait face. Mais, en pratique, on se borne à indiquer qu'il sera pourvu à la dépense au moyen des *ressources générales du budget* ou des *ressources de la dette flottante*, ce qui rend la précaution illusoire.

On lui a donné plus d'efficacité, au cours de certaines périodes, en groupant les crédits supplémentaires dans un *budget rectificatif*, qui constituait une révision générale du budget primitif permettant de remettre en équilibre les recettes et les dépenses. Mais, trop souvent, la possibilité de revenir ainsi sur le premier budget en rend l'examen moins sérieux, et le second, intervenant quand les dépenses sont en partie réalisées, ne peut pas non plus être discuté utilement.

On a aussi cherché, sous l'Empire, à atteindre le même but en autorisant le pouvoir exécutif à pourvoir aux dépenses nouvelles sans affronter une discussion parlementaire quand il pourrait le faire par un *virement*, c'est-à-dire en diminuant un chapitre trop largement pourvu d'une somme égale au nouveau crédit ouvert à un autre chapitre. Mais on rendait ainsi illusoire le contrôle parlementaire résultant de la spécialité des chapitres, sans arriver à mettre un obstacle absolu à la présentation de demandes de crédits que ne compensait aucune réduction.

En dehors des augmentations de crédits exigeant des ressources budgétaires nouvelles, d'autres résultent du rattachement au budget des *fonds de concours* versés par les départements, les communes ou les particuliers, pour certains travaux qui intéressent spécialement quelques-uns d'entre eux ; le Gouvernement ajoute par décret les sommes encaissées de ce chef aux crédits du chapitre correspondant.

En fin d'exercice, les paiements effectués sur la plupart des chapitres ne peuvent pas être rigoureusement égaux aux crédits qui constituaient le maximum de la dépense, et il reste des excédents qui tombent en *annulation*. Ces excédents sont rarement considérables, parce que chaque administration cherche à utiliser toutes les ressources mises à sa disposition, et craint même, en laissant apparaître un excédent, de donner prétexte à la réduction du crédit pour les années suivantes ; c'est, en effet, une fâcheuse habitude des rapporteurs du buget de considérer le fait qu'un crédit n'a pas été épuisé, par suite de circonstances heureuses, comme la preuve qu'il était excessif. Les crédits sur fonds de concours qui n'ont pas été utilisés sont *reportés* par décret au budget suivant.

Une fois les comptes arrêtés, c'est-à-dire un an environ après la fin de l'année, le Gouvernement saisit les Chambres d'un projet de loi portant *règlement définitif du budget*. Ce projet de loi arrête le montant définitif des crédits en les ramenant, par l'annulation des restes disponibles, à un chiffre égal à celui des dépenses effectuées en vertu tant du budget primitif que des crédits supplémentaires ; il arrête également le total des recettes, d'après les encaissements effectués ; enfin il règle l'emploi des excédents, s'il y en a, ou il affecte des ressources à couvrir les déficits. Trop souvent, il se borne à porter les uns en atténuation ou les autres en augmentation des découverts du Trésor, jusqu'au jour où ces découverts atteignent un chiffre qui oblige à les combler par un emprunt. Nous avons vu, d'ailleurs, que pour savoir dans quelle mesure l'excédent ou le déficit que fait apparaître la loi de règlement représente les résultats réels de l'année envisagée, il faut se rendre compte de l'importance des ressources extraordinaires qui ont pu servir à équilibrer le budget, d'une part, de celle des dépenses faites hors budget, d'autre part.

La prédominance des découverts sur les excédents, alors que le budget primitif de chaque exercice avait été établi en équilibre, s'explique par ce fait que les crédits supplémentaires restent rarement au-dessous de 100 millions, dépassent souvent 200 millions, et atteignent même des chiffres bien plus considérables lorsque quelqu'expédition militaire a été tout à coup décidée pendant l'année ; au contraire, les annulations restent habituellement comprises entre 60 et 80 millions. Il y a donc déficit, toutes les fois que l'écart n'est pas couvert par des plus-values suffisantes dans le rendement des impôts.

Pour voter la loi de règlement en connaissance de cause, le Parlement est éclairé par une série de documents dont nous devons indiquer sommairement les caractères généraux.

La base du contrôle financier, en France, se trouve dans la distinction entre les *ordonnateurs* et les *comptables*, dont les fonctions sont incompatibles. Les ordonnateurs sont les chefs des administrations, qui prescrivent le paiement des sommes dues, en délivrant soit une *ordonnance de paiement direct*, après constatation de l'exécution d'un service, soit une *ordonnance de délégation*, sur le montant de laquelle un sous-ordonnateur délivrera ultérieurement un *mandat de paiement* après la même constatation. Les comptables sont les agents qui manient les fonds, encaissent les recettes et effectuent les paiements dûment ordonnancés.

Les comptables sont soumis au contrôle administratif de l'*Inspection des Finances*, qui vient à l'improviste constater l'état de leur service et la conformité de la situation de leur caisse avec leurs écritures. Leurs comptes sont soumis chaque année à la *Cour des comptes*, qui exerce sur eux une véritable juridiction. Un comptable ne doit faire aucun paiement sans s'être assuré de la régularité des pièces produites à l'appui du mandat, pour établir que le service payé a été fait et que la dépense est imputée sur un crédit régulièrement ouvert en vue d'y pourvoir. S'il paye à tort, la Cour des comptes peut le déclarer pécuniairement responsable. Mais elle ne statue que sur la régularité des pièces, et non sur l'exactitude des énonciations qui y ont été portées par les administrateurs.

Elle n'a en effet aucune juridiction sur les ordonnateurs. Non seulement ceux-ci ne lui sont pas soumis, mais ils peuvent même obliger le comptable qui craindrait d'engager sa responsabilité par un payement douteux, à passer outre, en lui adressant une *réquisition*. Le législateur a tenu à assurer l'indépendance de l'Administration, qui ne relève que du chef du pouvoir exécutif et dont les actes ne sont soumis qu'au contrôle parlementaire, s'exerçant par la mise en jeu de la responsabilité ministérielle et par le vote de la loi de règlement de chaque exercice.

A l'appui de cette loi, chaque Ministre produit le compte des dépenses de ses services, et le Ministre des Finances produit le compte général des recettes et des dépenses de l'Etat. Une *Commission de vérification des comptes des Ministres* constate que ces comptes résument fidèlement les écritures de chaque Ministère. D'autre part, la Cour des comptes constate, dans deux

déclarations générales de conformité, la concordance des comptes des Ministres et celle du compte général des finances avec les résultats des arrêts qu'elle a rendus sur les comptes individuels des comptables, et elle insère dans ces déclarations les réserves nécessaires en cas de discordance. En outre, elle adresse chaque année au Président de la République un *rapport général*, où elle expose les résultats de ses travaux et les irrégularités commises par les ordonnateurs, qu'elle a eu l'occasion de constater sans avoir à les juger. Les Ministres répondent à ses observations, puis critiques et réponses sont imprimées et distribuées aux Chambres.

Le Parlement est ainsi suffisamment documenté pour mettre en jeu, s'il y a lieu, la responsabilité des ordonnateurs, c'est-à-dire en fait des Ministres. Mais celle-ci est à peu près illusoire, et c'est là un fait sur lequel il importe d'insister, quand on étudie les finances publiques au point de vue économique, car il met bien en relief l'un des dangers de l'extension des attributions de l'État. La responsabilité *pécuniaire* des ordonnateurs, bien que prévue en principe dans les lois, n'a jamais été définie et ne peut guère l'être d'une manière efficace, car l'énormité des sommes qu'ils manient rendrait ruineuse pour eux toute réparation pécuniaire d'une faute ; on ne saurait donc leur infliger cette réparation que dans les cas fort rares de véritable concussion ou de mauvaise foi évidente. Ce serait exclure du Ministère tout homme solvable et prudent, que de l'exposer à supporter les conséquences d'une erreur, même lourde, commise par lui dans la direction de services aux rouages compliqués, dont le chef responsable signe tant de décisions sur la nature et les motifs desquelles il ne peut demander que des explications sommaires, et où il est à peu près impossible de considérer un agent déterminé comme l'auteur véritable d'une faute presque toujours collective. Reste donc la responsabilité *politique* ; mais elle ne peut guère être mise en jeu que quand il y a désaccord politique entre le Ministère et le Parlement ; l'instabilité ministérielle s'aggraverait singulièrement, si chaque erreur administrative devait amener la chute d'un cabinet qui a la confiance de la majorité. D'ailleurs, à l'époque où la loi de règlement d'un exercice peut venir en discussion, après production des comptes, des déclarations et des rapports mentionnés ci-dessus, il est trop tard pour renverser les Ministres dont ces documents révèleraient les fautes, car il y a généralement longtemps qu'ils sont remplacés par d'autres. C'est ainsi qu'en fait, l'irresponsabi-

lité des Ministres qui auraient méconnu les règles strictes de notre droit financier est à peu près absolue, et que les nombreux projets présentés pour y remédier ont tous été reconnus inacceptables.

Certains pays ont cherché à corriger cet inconvénient par un contrôle *préventif*. En pratique, ce n'est guère par des payements effectués irrégulièrement ou sans crédits que la situation financière d'un Etat est compromise ; c'est par les mesures engageant des dépenses pour le payement desquelles il faudra bien ensuite voter des crédits, sous peine de manquer à la foi publique. C'est pourquoi on a souvent cherché à prévenir ces *engagements de dépenses*, ou tout au moins à mettre le Ministre des Finances à même de les suivre constamment de très près. La loi du 26 décembre 1890 prescrit de tenir, dans chaque Ministère, une comptabilité des dépenses engagées dont les résultats sont communiqués chaque mois à la Direction générale de la Comptabilité publique. Mais c'est là une mesure peu efficace, à cause de l'impossibilité de définir le fait qui engage réellement une dépense. Pour prendre un exemple entre mille, en matière de Travaux publics, l'Etat n'est engagé *juridiquement* dans une dépense que le jour où une adjudication l'a obligé à faire exécuter certains ouvrages par un entrepreneur déterminé, ou à indemniser celui-ci s'il y renonce. Mais dès qu'une première adjudication a été faite pour construire un chemin de fer, toute la dépense de la ligne est engagée *financièrement*, puisque les premiers millions payés seraient une perte sèche si les travaux n'étaient pas terminés. Avant même la première adjudication, la dépense était *moralement* engagée depuis que la déclaration d'utilité publique avait permis aux populations de compter sur l'exécution du travail. Bien avant encore, elle l'était *politiquement*, du jour où l'ouverture des enquêtes sur l'avant-projet avait encouragé des espérances que les représentants de la région ne pourraient plus laisser décevoir ensuite sans compromettre leur réélection. Une simple mesure d'instruction, une circulaire, une parole prononcée à la tribune, engage souvent une dépense plus irrévocablement qu'une loi, parce qu'il est des promesses sur lesquelles aucun homme d'Etat n'ose revenir, si ce n'est sous la pression d'une crise violente. Il n'est pas un acte administratif qui n'engage une dépense, et c'est pourquoi le contrôleur des dépenses engagées dans un ministère ne pourrait jouer un rôle utile qu'en contrôlant tous les actes effectués dans ce ministère, autrement dit, en étant le Ministre lui-même.

Nous avons montré le peu d'efficacité des réformes proposées pour prévenir les abus financiers par le changement soit du début de l'année financière, soit du mode d'évaluation des dépenses ou des recettes, soit des conditions d'ouverture des crédits additionnels, et aussi la difficulté d'organiser la responsabilité des ordonnateurs ou le contrôle des dépenses engagées. Nous ne prétendons pas, cependant, que tous ces détails d'organisation soient indifférents, ni que notre mécanisme financier, déjà si ingénieux et si complexe, ne soit pas encore perfectible. Mais nous croyons que ce n'est pas à ses imperfections que sont dues les fautes qui ont si souvent compromis l'équilibre budgétaire. L'opinion, qui critique en bloc la complication des formalités administratives, applaudit en particulier à chaque proposition qui l'accroît en créant quelque nouveau contrôle ; elle n'oublie qu'une chose, c'est que, dans un pays libre, c'est en elle seule qu'est l'origine des abus comme de leur correction. C'est l'*esprit public* qu'il faut rendre prudent et économe, pour avoir de bonnes finances : si cette condition n'est pas remplie, toute précaution contre les entraînements est illusoire, tandis qu'avec elle, toute organisation permettant de se rendre à peu près compte de la situation peut donner de bons résultats. La nôtre y suffirait largement, si la source des prodigalités n'était pas à la source même du pouvoir. L'impossibilité de trouver un moyen efficace pour arrêter ces prodigalités, sous tous les régimes politiques et particulièrement sous un régime démocratique, est un fait d'une importance capitale, non seulement en Droit constitutionnel, mais aussi en Economie politique. L'expérience acquise, à cet égard, est une des causes de l'hostilité fréquente des hommes versés dans le maniement des affaires publiques contre les doctrines socialistes ou interventionnistes, si facilement acceptées par les théoriciens ou par les politiciens ; les administrateurs savent en effet combien il est dangereux d'étendre le champ de dépenses dont le débordement peut devenir un si grand danger, d'abord pour les finances du pays, puis pour sa situation générale. C'est pourquoi il nous a paru utile d'entrer ici dans quelques détails sur ce point.

IV. Les budgets locaux : départements, communes, établissements publics et associations syndicales, colonies. — Il est impossible de faire une étude sérieuse de la situation financière d'un pays sans réunir l'examen des budgets provinciaux ou communaux à celui du budget national, dont ils ne constituent au fond que des parties détachées. Au point de vue des dépenses, les

services dotés sur ces budgets se distinguent sans doute de ceux que l'Etat gère directement, par le caractère plus particulièrement local des intérêts auxquels ils répondent ; mais la limite entre les uns et les autres dépend autant de l'organisation administrative adoptée plus ou moins arbitrairement que de la nature des choses. Au point de vue des recettes, ce sont les mêmes contribuables qui alimentent tous les budgets, en sorte qu'on ne peut se faire une idée du poids total et de la répartition des charges qu'ils supportent, de la difficulté plus ou moins grande qu'il y aurait à accroître ces charges, sans envisager l'ensemble des finances nationales et locales. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse, en France, que près de la moitié des ressources locales provient de surtaxes ajoutées simplement aux impôts directs perçus par l'Etat.

La solidarité qui existe entre les divers budgets justifie l'organisation d'un *contrôle* très sérieux du pouvoir central ou de ses délégués sur les budgets locaux. Au point de vue des *dépenses*, l'Etat ne saurait s'en remettre absolument aux autorités locales du soin d'assurer les services à elles confiés, dont quelques-uns ne pourraient être négligés sans compromettre toute la vie sociale ; il doit, en outre, prendre au besoin des mesures coërcitives pour assurer le paiement de leurs créanciers, puisque l'insaisissabilité des deniers publics empêche ceux-ci d'user des voies d'exécution de droit commun (voir Livre III, Chap. 2, § II, D) ; il est donc amené à se réserver le droit d'inscrire d'office au budget certaines dépenses qualifiées d'*obligatoires*, comprenant notamment l'acquittement des dettes exigibles. Au point de vue des *recettes*, les pouvoirs publics ne peuvent pas davantage prêter tout l'appui de la force armée à la perception d'impôts qui seraient établis et répartis au gré d'assemblées locales souvent très peu éclairées ; ils doivent fixer la *nature des taxes autorisées* et les *limites* qu'elles ne pourront dépasser qu'en vertu d'une intervention spéciale du législateur ; ils doivent aussi conférer au Gouvernement le pouvoir d'établir d'*office* des taxes, pour couvrir les dépenses obligatoires. Enfin, il est prudent d'armer l'Administration des pouvoirs nécessaires pour empêcher les assemblées locales de compromettre l'avenir, soit en établissant des *budgets en déficit*, soit en contractant des *emprunts* inutiles ou mal gagés.

Sans doute, on pourrait concevoir que, sur tous ces points, la loi se bornât à tracer des règles générales et laissât aux particuliers, habitants intéressés au fonctionnement d'un service, contribuables ou créanciers, le soin de saisir les tribunaux compé-

tents si ces règles n'étaient pas observées. Mais il est bien difficile d'organiser une juridiction de telle sorte qu'elle puisse corriger les vices d'une administration défectueuse et surtout remédier à son inaction ou à son désordre. En fait, dans la plupart des petites communes, aucun service ne fonctionnerait si la tutelle administrative ne suppléait pas à l'ignorance des représentants de la population, et dans les grandes villes, les passions de la majorité feraient souvent plus de mal encore. Il est bon qu'un recours judiciaire soit ouvert aux intéressés contre les violations de la loi que tolérerait l'Administration supérieure ; mais il faut que celle-ci joue le rôle de direction et de contrôle qui lui appartient. Une décentralisation complète, assurant la pleine indépendance des pouvoirs locaux, ne peut guère aboutir qu'à un véritable despotisme seigneurial, si ces pouvoirs sont aux mains d'une aristocratie, et à une désorganisation complète, s'ils sont abandonnés à une population où les éléments éclairés font défaut trop souvent.

C'est pourquoi notre organisation, avec un peu d'excès parfois, mais au fond avec grande raison, tout en laissant aux autorités locales le vote de leurs budgets et l'initiative dans l'organisation de leurs services, les soumet à un contrôle continu et arme les agents de l'autorité centrale pour suppléer au besoin à leur inaction. Les pouvoirs de ces agents sont plus ou moins étendus, suivant les cas. Dans bien des pays étrangers, ils sont plus limités que chez nous. Mais partout ils existent ou ils se développent, à mesure que s'effacent les traces du régime féodal, dans lequel le seigneur gérait patriarcalement les intérêts de ses vassaux comme une fraction des siens propres.

Le fait que les budgets locaux sont soumis à un contrôle extérieur conduit souvent à donner une *affectation spéciale* à une partie des ressources qui y figurent : telles ou telles taxes ne sont autorisées que pour pourvoir à tel ou tel besoin, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires. C'est là, comme nous l'indiquions plus haut, une complication qui, en elle-même, a souvent plus d'inconvénients que d'avantages, mais qui facilite parfois le contrôle, en permettant de substituer un criterium légal à l'appréciation générale de la nécessité et des inconvénients comparatifs des divers impôts.

Les plus importantes des circonscriptions ayant un budget propre sont en France les *Départements*. Les *Conseils généraux* qui les représentent sont issus d'un corps électoral assez étendu et assez divers pour offrir quelques garanties. En outre, ils n'ont

pas d'autre agent exécutif que les *Préfets*, qui représentent le Gouvernement et sont nommés par lui, ce qui atténue singulièrement dans l'application les conséquences des pouvoirs propres et indépendants reconnus aux Conseils généraux, pouvoirs très étendus depuis la loi du 10 août 1871.

En matière budgétaire, ils sont particulièrement larges. Le budget départemental, qui au début n'était guère qu'un chapitre spécial du budget de l'Etat, a pris peu à peu plus d'autonomie, depuis que la personnalité propre du département, restée longtemps douteuse, n'est plus contestée ; il ne figure même plus pour la forme, comme autrefois, dans le budget sur ressources spéciales, qui faisait partie jadis du budget national ainsi que nous l'avons indiqué page 20. Il est voté par le Conseil général et réglé par un décret ; mais la seule modification que ce décret puisse apporter au budget voté par l'assemblée départementale consiste à y inscrire, en cas d'omission, le paiement des dettes exigibles et un très petit nombre de dépenses obligatoires, qui en fait concernent surtout des service d'intérêt général mis en totalité ou en partie par la loi à la charge des départements (lois des 10 août 1871 et 29 juin 1899).

Le budget départemental, voté chaque année à la seconde session du Conseil général, se divise en *budget ordinaire* et *budget extraordinaire*, non d'après la nature des dépenses, mais d'après celle des ressources qui y font face. Celles qui figurent au budget extraordinaire comprennent non seulement les ressources vraiment exceptionnelles, telles que les emprunts, mais aussi les centimes additionnels aux contributions directes appelés centimes extraordinaires bien que la plupart reparaissent tous les ans. Même pour ces ressources, les votes du Conseil général sont souverains, tant que le nombre de centimes reste dans les limites fixées chaque année pour tous les départements par la loi de Finances et tant que les emprunts doivent être amortis en moins de trente ans sans exiger d'autres ressources que les centimes ainsi autorisés ; lorsque ces conditions ne sont pas remplies, les centimes en excédent ou l'emprunt doivent être autorisés par décret délibéré en Conseil d'Etat (loi du 12 juillet 1898). Certains centimes ordinaires ou extraordinaires sont autorisés par la loi avec affectation spéciale à un usage déterminé, ce qui n'est pas sans compliquer l'établissement du budget.

Un *budget supplémentaire*, voté à la première session, apporte les modifications reconnues nécessaires au budget en cours et règle l'emploi des fonds libres provenant de l'exercice précé-

dent, ainsi que la manière de pourvoir aux excédents de dépenses de cet exercice, s'il y a lieu. Les uns et les autres sont *reportés* au budget de l'exercice en cours, aucun compte permanent n'existant, dans les écritures du département, pour jouer le rôle de réservoir commun des découverts ou des excédents que le Trésor remplit pour l'Etat.

Les *comptes* de chaque exercice sont présentés au Conseil général par le *Trésorier payeur général* du département, chargé par la loi du service des recettes et des dépenses, puis ils sont apurés par la Cour des comptes.

Le Ministère de l'Intérieur publie chaque année une *statistique* donnant le résumé de ces comptes. Il résulte des dernières publications que le total des budgets départementaux dépasse actuellement 350 millions.

Les circonscriptions intermédiaires entre le département et la commune, *arrondissement*, *canton*, n'ont ni personnalité civile, ni budget particulier.

Les *Communes* ont au contraire des budgets possédant depuis longtemps une existence propre. Mais les *Conseils municipaux*, qui votent ces budgets, sont loin d'avoir la même indépendance que les Conseils généraux. Toutes les dépenses répondant à des services dont l'interruption ou l'insuffisance apporterait un trouble grave à la vie communale sont obligatoires. Beaucoup d'impôts, et tous les emprunts qui engagent les finances municipales pour plus de trente ans ou qui exigent la création de ressources exceptionnelles, doivent être approuvés par l'autorité supérieure. Ce qui diffère surtout, c'est l'étendue des pouvoirs conférés à cette autorité quand elle approuve le budget : elle peut, non seulement inscrire d'office au budget municipal les dépenses obligatoires, mais aussi réduire les dépenses facultatives dont l'élévation impliquerait la création de ressources extraordinaires, modifier les évaluations de recettes qu'elle jugerait erronées, établir d'office les impôts nécessaires pour couvrir les dépenses obligatoires ou même les dépenses facultatives que le Conseil municipal aurait votées sans créer les ressources correspondantes. Le Préfet, pour les communes dont le revenu ordinaire n'excède pas trois millions, le Chef de l'Etat pour les autres, exerce ainsi un pouvoir de *tutelle* très efficace. Enfin le Préfet peut se substituer, en cas de besoin, au Conseil municipal pour élaborer le budget, et au *Maire* élu par ce Conseil pour ordonnancer les dépenses.

Le budget municipal se dresse en deux parties, comme le budget départemental ; mais la distinction des éléments à faire figurer dans chacune d'elles est plus rationnelle. Le *budget ordinaire* comprend toutes les recettes et les dépenses normales et permanentes, et le *budget extraordinaire* toutes celles qui ont un caractère accidentel ou momentané, emprunts, travaux neufs, etc. Le budget est voté au mois de mai pour l'année suivante ; un *budget supplémentaire*, voté également en mai pour l'exercice en cours, règle les reports à effectuer de l'exercice précédent, qui vient d'être clos, et apporte au budget primitif les modifications reconnues nécessaires.

Pour les communes qui n'ont pas 30.000 francs de revenu, les fonctions de *comptable* sont remplies par le *percepteur*, et les comptes sont apurés par le Conseil de Préfecture, sauf appel devant la Cour des Comptes. Les communes dont le revenu dépasse 30.000 francs choisissent un *receveur municipal*, dont les comptes sont soumis directement à la Cour des Comptes. Le rapport annuel de celle-ci signale les irrégularités graves constatées dans la gestion des finances locales, comme il le fait pour celles de l'Etat.

Le Ministère de l'Intérieur publie, chaque année, une statistique de la *situation financière des communes* établie, non pas, comme pour les départements, d'après les comptes, mais d'après les *prévisions* des budgets primitifs ; elle ne comprend d'ailleurs pas les recettes et dépenses extraordinaires. D'après cette publication, les recettes ordinaires des communes autres que Paris atteignent un peu plus de 500 millions, excédant les dépenses ordinaires d'une trentaine de millions qui servent principalement à couvrir une partie des dépenses extraordinaires. Paris a un budget ordinaire qui dépasse aujourd'hui 350 millions. Les dépenses sur fonds d'emprunt ajoutent à l'ensemble de ces deux chiffres une centaine de millions et parfois davantage.

L'*ensemble des budgets locaux* atteint donc environ 1.300 millions, soit le tiers du budget de l'Etat qui monte à 3.850 millions. Mais ce serait commettre une erreur que d'additionner ces chiffres pour avoir le *total des dépenses publiques*, car il y aurait des *doubles emplois* importants. Beaucoup de services, par exemple ceux des enfants assistés, des aliénés, de l'assistance médicale, des chemins vicinaux, sont alimentés à la fois par des ressources provenant des budgets de l'Etat, du département, de la commune intéressée. Si le service est géré par le départe-

ment, comme c'est le cas pour ceux que nous venons d'indiquer, les concours fournis par l'État et par les communes apparaissent dans les dépenses de ceux-ci, puis reparaissent en recettes dans le budget départemental où figure la dépense totale ; les budgets départementaux sont grossis, de ce fait, d'environ 70 millions, déjà compris dans les dépenses nationales ou communales. L'État alloue, en outre, environ 4 millions de subventions générales aux départements et près de 40 millions de subventions aux communes pour des achats de matériel de secours en cas d'incendie, pour des constructions scolaires, ou à titre de part contributive dans les dépenses de l'instruction primaire laissées à la charge des villes de plus de 150.000 âmes, dans l'entretien des rues et dans les frais de police de la capitale etc. Il doit enfin répartir entre les communes les sommes rendues libres par la suppression du budget des cultes, sommes qui ont atteint seulement 4 millions en 1906, mais qui grossiront rapidement. Il reçoit, au contraire, 20 ou 25 millions des départements et des communes à titre de fonds de concours pour travaux publics d'intérêt général, 4 à 5 millions versés par la Ville de Paris pour l'entretien de la garde municipale et par les communes de la banlieue parisienne et de l'agglomération lyonnaise dont il assure la police municipale, 26 millions des départements et des villes pour le remboursement des avances à eux faites en vue des constructions scolaires ou des chemins vicinaux, avances réalisées au moyen d'emprunts dont les charges figurent à la dette publique, etc. Avec diverses dépenses d'ordre, telles que les impôts avancés par les villes pour le compte de porteurs de titres municipaux, etc., tout cela fait peut-être 200 millions de charges qui apparaissent deux fois dans l'ensemble des budgets, tout en ne grevant qu'une fois les contribuables. Nous aurons soin, quand nous dresserons le tableau complet des dépenses et des recettes publiques, de faire les déductions nécessaires pour ne les compter qu'une fois,

Les statistiques publiées ne permettent pas de chiffrer les déductions qu'il y aurait aussi lieu de faire pour les entreprises municipales ou départementales dont l'objet est de rendre au public certains services moyennant paiement, lesquelles devraient, comme nous l'avons expliqué à propos des entreprises analogues de l'État, faire l'objet de *budgets annexes* n'apparaissant au budget général que par leur *solde* actif ou passif. Ces entreprises pourraient devenir nombreuses, si l'exploitation en régie des tramways, des distributions de gaz, d'énergie électrique, etc., se développait comme l'a fait déjà celle des distributions d'eau.

Actuellement, elles sont encore trop peu importantes pour fausser les totaux dans une mesure appréciable.

Par contre, l'importance des services locaux assurés par des *établissements publics* ayant une personnalité civile et un budget indépendant est considérable, surtout en matière d'assistance. Les fonds maniés par ces établissements ont le caractère de *deniers publics* et devraient figurer dans l'ensemble des recettes et des dépenses des *services publics*. Aucun document ne fait connaître le total de leurs budgets, qui est fort élevé ; rien que pour les hospices, hopitaux et bureaux de bienfaisance, il atteint environ 220 millions par an.

Mais il faut remarquer que ces établissements ne lèvent à peu près aucun impôt directement. La portion de leurs ressources qui est prélevée sur les contribuables figure dans les budgets de l'État, des départements ou des communes, à titre de subvention. Le surplus provient des dons de la charité privée, ou des revenus du patrimoine constitué par des dons et legs antérieurs. Ce serait fausser les chiffres représentant les charges supportées par la population pour les services publics que d'y comprendre des sommes pour lesquelles ces services ne jouent que le rôle d'intermédiaires entre les personnes charitables et les malades ou les pauvres, rôle dans lequel ils pourraient être remplacés par des associations privées.

Toutefois, il existe quelques impôts véritables, perçus directement au profit d'établissements publics sans *traverser* aucun autre budget : tel est le cas du *droit des pauvres*, qui s'ajoute au prix des billets de spectacle au profit des hospices et bureaux de bienfaisance, — des *prélèvements sur le pari mutuel* au profit des œuvres d'assistance, — des *centimes additionnels* à l'impôt des patentes, qui couvrent les dépenses des Chambres de commerce, — des *péages locaux* qui amortissent les emprunts contractés par ces Chambres pour concourir à certains travaux. Nous ferons état de ces taxes, dans la mesure où cela sera possible, en énumérant l'ensemble des charges publiques ; sous cette condition, nous pourrons laisser de côté les budgets des établissements publics, sans craindre que les résultats de notre étude en soient faussés.

Nous ne chercherons pas davantage à évaluer le total, d'ailleurs assez faible, des budgets des *associations syndicales* qui, elles, lèvent de véritables contributions directes. Le produit de ces contributions servant uniquement à des travaux dont chacun des propriétaires taxés tire un profit direct et personnel, on ne

saurait voir là une charge imposée dans l'intérêt public à ceux qui la supportent.

Mais il ne faut pas oublier que, dans certains pays, en *Angleterre* par exemple, beaucoup de corporations ayant une personnalité absolument indépendante lèvent de véritables impôts, pour pourvoir à des services d'assistance, de travaux publics, etc. ; on les groupe souvent sous le nom de *public trusts*. Chez nous, tous les services alimentés par l'impôt sont en principe groupés dans les mains de l'administration d'une *circonscription territoriale*, ayant une personnalité unique et un budget unique, ou du moins ils reçoivent d'une administration de cet ordre la part de leurs ressources que l'impôt fournit. Au contraire, dans les pays anglo-saxons, la création d'organes absolument indépendants pour chacun de ces services, avec droit de lever des taxes spécialement affectées à leurs besoins, a été la règle suivie jusqu'à ces derniers temps ; on commence seulement à s'en départir, en chargeant plus souvent un même organisme d'attributions multiples. Il nous faudra donc, pour tirer des documents anglais des chiffres comparables aux nôtres, faire état des budgets de tous les *public trusts* alimentés dans une large mesure par l'impôt.

Une dernière catégorie de budgets locaux est constituée par les budgets des *Colonies*. Depuis 1825, en principe, chaque Colonie doit supporter les dépenses de ses services civils de toute nature, tandis que la métropole garde à sa charge les dépenses d'ordre militaire. Mais la métropole accorde des subventions au service local des Colonies pauvres, tandis que les Colonies riches lui versent certaines sommes, à titre de concours aux frais faits pour leur défense. Jusqu'en 1900, l'Algérie faisait exception à cette règle, et ses recettes d'un côté, ses dépenses de l'autre, figuraient intégralement dans le budget de l'Etat. La loi du 19 décembre 1900 a fait cesser cette anomalie, en créant un budget spécial à l'Algérie : ce budget reçoit de l'Etat une subvention fixée à forfait, par la loi du 23 juillet 1904, et décroissant d'année en année, pour couvrir les garanties d'intérêts allouées aux chemins de fer algériens.

Les conditions dans lesquelles sont établis les budgets coloniaux varient considérablement. Dans les anciennes Colonies, dont tous les habitants sont citoyens français, même les descendants des anciens esclaves nègres affranchis, les Conseils généraux élus par le suffrage universel votent le budget, avec des pouvoirs aussi étendus et même plus étendus que ceux des Conseils généraux

de nos départements, et il en est résulté d'assez nombreux abus. Dans les Colonies où une partie des ressources provient de taxes perçues sur des indigènes auxquels la loi n'a pas conféré les droits des citoyens français et n'a pas accordé de représentation élue, les budgets sont tantôt votés par des Conseils locaux, tantôt dressés par le Gouverneur assisté de ces Conseils. Ils sont, pour certaines Colonies, soumis à une approbation donnée par décision ministérielle ou par décret du chef de l'Etat ; une loi est même nécessaire pour autoriser chaque année la perception des impôts en Algérie. C'est la loi de Finances de chaque exercice qui fixe souverainement les subventions données ou les concours demandés aux diverses Colonies.

L'ensemble des budgets coloniaux, non compris les subventions diverses de l'Etat, dépasse aujourd'hui 300 millions. Contrairement à ce que nous ferons pour les budgets départementaux et municipaux, nous ne les comprendrons pas dans le tableau que nous présenterons des dépenses des services publics en France et des recettes qui y font face. Les services et les impôts coloniaux diffèrent trop de ceux de la métropole pour pouvoir être groupés avec eux. Les forces contributives de nos possessions hors d'Europe ne sont non plus nullement comparables à celles de la France, à surface ou à population égale. De même que nous n'avons pas compris les capitaux et les revenus des habitants de nos colonies dans l'inventaire des richesses de la France (Livre III, Chap. 3 et 4), nous laisserons les charges des contribuables coloniaux en dehors de l'évaluation générale qui a pour objet d'apprécier le prélèvement fait sur ce revenu total en vue des services publics. Nous ne ferons donc état, dans notre étude, que des sommes prélevées sur le budget métropolitain pour assurer la défense de nos colonies ou pour les subventionner, puisque seules elles constituent une charge assumée par la France proprement dite en vue de développer son action dans le monde, ses relations commerciales, ses débouchés et son prestige. Seulement, quand nous comparerons aux budgets actuels les budgets antérieurs à 1900, nous ferons les corrections nécessaires pour en éliminer les recettes et les dépenses que la création du budget spécial de l'Algérie a fait disparaître du budget métropolitain et qui se chiffraient à cette date par environ 59 millions.

Connaissant maintenant les éléments divers qui entrent dans les budgets et les comptes multiples où figurent d'une part les dépenses des services publics, de l'autre les ressources destinées

à y faire face, nous pourrons étudier successivement les unes et les autres, en les groupant d'après leur nature et leur objet. Nous nous bornerons à mentionner, pour mémoire, le classement de chacune d'elles dans tel ou tel de ces budgets et comptes, classement qui a une grande importance au point de vue administratif, mais qui n'offre que fort peu d'intérêt au point de vue économique, et nous nous appliquerons surtout à faire ressortir l'importance totale des sommes consacrées à chaque branche des services publics, ainsi que la proportion dans laquelle chaque catégorie de revenus, d'impôts ou d'emprunts contribue à y pourvoir.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA DETTE ET LES BIENS DE L'ÉTAT. LE CRÉDIT PUBLIC

I. Observations générales. — Parmi les dépenses et les recettes qui figurent dans le budget de l'Etat, des départements ou des communes, on peut distinguer deux grandes catégories. Les unes ont un caractère annuel et peuvent être à volonté, sinon sans difficultés, augmentées ou diminuées d'un exercice à un autre suivant l'appréciation que font les pouvoirs compétents de leurs avantages et de leurs inconvénients : ce sont, d'un côté, les dépenses des divers services publics, dont il est toujours possible d'étendre ou de restreindre l'activité dans une assez large mesure, de l'autre, les recettes provenant des impôts, dont le tarif peut toujours être remanié. Les autres dépenses ou recettes constituent au contraire un legs du passé, qu'il faut accepter tel qu'il est au moment où l'on dresse chaque budget et dont on ne peut modifier la situation que par une action lente et persévérante : ce sont d'un côté les charges de la dette publique, de l'autre les revenus provenant des biens patrimoniaux et des exploitations industrielles gérées soit par l'Etat, soit pour son compte par des concessionnaires qui lui versent des redevances. Nous commencerons par étudier cette seconde catégorie, car, pour apprécier la manière dont la génération actuelle administre la partie des finances publiques sur laquelle elle exerce une action immédiate, il faut savoir quelles charges ou quels revenus lui ont transmis les générations antérieures.

Nous réunissons dans un même chapitre, contrairement à ce qui se fait d'ordinaire, l'étude de la dette publique et celle des biens de l'Etat productifs de revenus, parce qu'il nous semble impossible d'apprécier l'importance réelle de l'une sans connaître la situation des autres. Pour un Etat comme pour un particulier, la situation active ou passive résulte de la comparaison

entre le doit et l'avoir, — à la condition, bien entendu, de faire dans ce dernier les distinctions nécessaires entre les biens qui donnent un revenu et ceux qui n'en donnent pas, entre ceux dont la valeur serait au besoin réalisable et ceux dont l'aliénation serait impossible.

Aux temps anciens, où des services publics rudimentaires étaient défrayés surtout par les produits des droits féodaux, les dettes des rois ou des seigneurs, qui détenaient la puissance publique comme un bien propre et héréditaire, avaient aussi le caractère d'un engagement personnel, dont la garantie se trouvait surtout dans la valeur de leur domaine privé. Plus tard, en même temps que les revenus patrimoniaux des grands Etats devenaient négligeables par rapport à leurs dépenses, leurs dettes montaient à des chiffres hors de toute proportion avec la valeur de leurs biens réalisables, en sorte qu'elles n'avaient plus d'autre gage effectif que le produit des impôts. De nos jours, un mouvement inverse se manifeste ; beaucoup d'Etats se sont constitué, par le rachat des chemins de fer, un domaine nouveau, d'un caractère industriel, dont la valeur propre et la productivité constituent la contre-partie d'une fraction notable du montant en capital et des charges annuelles de leur dette ; de même, les exploitations municipales de tramways, de distributions d'eau, de gaz, etc., représentent un actif qui compense tout ou partie de la dette de beaucoup de villes. Nous renverrons à la partie du Cours consacrée aux Travaux publics la discussion des avantages et des inconvénients de cette extension des services publics exploités directement par l'Administration. Mais nous donnerions une idée complètement fausse de la situation financière des Etats et des Villes, si nous n'établissions pas, dès à présent, une distinction entre les dettes ainsi gagées sur un avoir dont le revenu couvre leurs charges, sans qu'il soit fait appel aux contribuables, et celles qui obligent à grossir le fardeau des impôts.

Nous allons commencer par chiffrer, aussi exactement que possible, la dette publique et l'avoir, en capitaux productifs ou improductifs, de l'Etat, des Départements et des Communes en France, et par en rapprocher les chiffres correspondants pour quelques pays étrangers. Puis nous étudierons les différents procédés adoptés pour émettre et pour amortir les emprunts publics. Enfin nous résumerons les enseignements que l'on peut tirer des faits que nous aurons constatés.

II. Montant des dettes publiques et des revenus patrimoniaux ou industriels des personnes publiques. — A. — La dette de l'Etat français. — On divise ordinairement les dettes publiques en quatre grandes catégories :

1° *Dette perpétuelle* comportant, pour l'Etat emprunteur, l'*obligation* perpétuelle de payer l'intérêt convenu, avec la *faculté* d'éteindre cette obligation en remboursant le capital nominal, s'il le juge à propos.

2° *Dette amortissable* comportant, outre l'obligation de payer les intérêts, celle de rembourser chaque année une fraction du capital, de telle sorte que la dette soit éteinte après le paiement d'un nombre déterminé d'*annuités*.

3° *Dette flottante* comprenant les emprunts à terme assez court ou indéterminé, dont à chaque instant quelques-uns sont remboursés tandis que d'autres les remplacent, en sorte que le total varie et que les créanciers se renouvellent sans cesse.

4° *Dette viagère* composée de rentes qui s'éteignent à la mort du titulaire, de telle sorte que cette dette s'amortirait au fur et à mesure des décès, si les rentes qui disparaissent n'étaient pas remplacées par d'autres.

Bien que ces rentes viagères constituent réellement une partie de la dette publique, puisqu'une fois inscrites au Grand Livre elles ne pourraient en être rayées sans une véritable banqueroute, nous laisserons de côté, quant à présent, toute la partie de la dette qui a le caractère de *pensions* allouées à d'anciens serviteurs de l'Etat. Ces pensions constituent, en effet, un mode particulier de paiement d'une partie des émoluments offerts par l'Etat, pour recruter le personnel dont il a besoin, et, comme la charge correspondante se renouvelle indéfiniment tant que le personnel se renouvelle lui-même, elle constitue en réalité une portion des frais de chaque service public, que nous classerons avec les autres dépenses de ce service pour nous rendre compte de son coût réel. Nous n'en devons pas moins rappeler que les pensions de retraite constituent une dette véritable, dont le service n'a pas absorbé en 1906 moins de 274 millions, compensés jusqu'à concurrence de 41 millions seulement par les retenues opérées sur les traitements des fonctionnaires civils et des officiers, et que cette charge grossit rapidement, à mesure que croissent le nombre des agents employés par l'Etat et le chiffre de leurs émoluments, et aussi à mesure que des dispositions législatives, arrachées au Parlement tantôt au profit des uns,

tantôt au profit des autres, relèvent le taux des pensions et en facilitent l'obtention (1).

Nous laisserons également en dehors de la dette les garanties d'intérêts à des entreprises coloniales, dont le paiement peut être mis et en fait est mis en partie à la charge des colonies, de sorte que la contribution métropolitaine nous paraît devoir être rangée, au point de vue budgétaire, parmi les subventions allouées à celles-ci.

Sous le bénéfice de ces observations, nous résumons, dans le tableau ci-après, le montant de la dette publique de l'Etat français au 1er janvier 1907 (en comptant les titres de rente au pair) et des charges annuelles répondant aux intérêts et aux amortissements obligatoires. Nous groupons avec celles qui figurent au budget des finances les diverses dettes dont les charges sont inscrites aux budgets d'autres Ministères. Nous ne faisons figurer, dans notre tableau, les dettes résultant de la situation des *services spéciaux du Trésor* qu'autant qu'il y a dette *envers un tiers* (en comprenant parmi les tiers la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a une personnalité propre), et non pas seulement dette d'*un compte de l'Etat envers un autre compte.*

NATURE DES DETTES	CAPITAL (millions)	CHARGES EN 1906 (millions) Intérêts	Amortissement	Total
Rente 3 0/0 perpétuelle . . .	22.188	657,6	»	657,6
Rente 3 0/0 amortissable . . .	3.662	109,8	24,9	134,7
Annuités aux Compagnies de Chemins de fer	2.314	111.5	14,1	125,6
Dettes diverses pour travaux publics (canaux, ports, écoles, etc.). .	22	0,9	2,1	3
Annuités à la Caisse des Dépôts .	650	20,1	28,9	49
Avances de la Banque de France .	180	»	»	»
Cautionnements	237	5,6	»	5,6
Obligations à court terme. . .	218	7,8	»	7,8
Dette flottante proprement dite .	1.374	18.8	»	18.8
Totaux.	30.845	932,1	70	1.002,1

A ces charges répondant à des emprunts, il faut en ajouter quelques autres auxquelles ne correspond aucun capital, mais qui n'en constituent pas moins de véritables dettes dont les arrérages sont exigibles chaque année, savoir :

(1) Voir Livre II, Chap. 4, l'organisation des retraites payées par l'Etat, comme patron, à ses anciens agents.

Les garanties d'intérêts accordées aux grandes Compagnies de Chemins de fer, ayant le caractère d'avances dont le montant varie très largement d'une année à l'autre et a entraîné, en 1906 des dépenses s'élevant à. .	8,8 millions
Les garanties et subventions par annuités aux Compagnies secondaires de Chemins de fer, de tramways et d'irrigations, qui seront presque toutes payées effectivement jusqu'en fin de concession, et qui s'élèvent annuellement à environ . . .	16,9 —
Les pensions viagères ayant pour origine des événements politiques (victimes du deux décembre, etc.), qui ne se rattachent à aucun service public et s'éteignent peu à peu	2,7 —
Total des charges annuelles.	28,4 millions

Nous avons étudié les caractères juridiques de la rente perpétuelle et de la rente amortissable dans le Livre III du présent Cours (Chap. 2e). Nous reviendrons sur les annuités et garanties dues aux Compagnies de chemins de fer et sur les avances concernant les travaux publics dans le Livre VI. Quant aux autres éléments, nous en avons expliqué le caractère en étudiant le rôle du Trésor public et de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le chapitre précédent.

Nous n'aurons donc pas à faire ici l'étude particulière de chaque partie de la dette. Mais nous devons insister sur ce point que, dans le capital considérable représenté par la dette publique, la plus grosse part, de beaucoup, ne peut donner lieu à aucune demande de *remboursement*, ou n'est *remboursable que par annuités fixes* échelonnées sur une longue période, ou encore se renouvelle nécessairement, comme les cautionnements. Il suit de là qu'*en apparence*, les seules avances dont le retrait ou l'échéance, se produisant en temps inopportun, puisse devenir une cause d'embarras pour le Trésor, se composent de la dette flottante et des obligations à court terme. Mais, en fait, une partie notable de la dette qui figure dans les écritures de l'Etat comme dette *perpétuelle* ou *amortissable* est transformée en une *dette à vue* par le mécanisme très dangereux des *Caisses d'épargne*. Nous avons vu en effet que les dépôts reçus par ces caisses, montant à 5 milliards, sont versés à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui n'est au fond qu'un démembrement de la personnalité de l'Etat, et sont représentés dans son portefeuille par des titres dont la plus grande partie se compose de rentes ou d'obligations du Trésor. Ces dépôts sont en principe remboursables à vue, de sorte qu'en cas de retraits subits et exceptionnels, il faudrait que la Caisse des Dépôts et Consignations, c'est-à-dire l'Etat, y pouvût immédiatement.

Pour atténuer les difficultés que ces retraits pourraient entraî-

ner, la loi de 1895 sur les Caisses d'Epargne prévoit qu'en cas de force majeure, un décret peut limiter le maximum des remboursements à 50 francs par quinzaine, pour chaque livret. Le ralentissement des remboursements, qu'il avait fallu imposer par des mesures spéciales d'une régularité très contestable dans diverses crises, est donc maintenant prévu dans les conditions même du dépôt. Il n'en est pas moins vrai que, si les retraits atteignaient le maximum légal pour un tiers seulement des livrets en circulation, au moment d'une guerre ou d'une crise intérieure qui créeraient des besoins aux particuliers en même temps qu'à l'Etat, cela ferait 100 millions par semaine que la Caisse des Dépôts devrait trouver, soit en retirant les fonds qu'elle a en compte courant au Trésor, soit en aliénant les titres de son portefeuille ; or, la vente de ces titres, à un pareil moment, serait certainement difficile et onéreuse, et rendrait aussi plus difficile et plus onéreuse l'émission des emprunts nécessités par les besoins propres de l'Etat, puisqu'elle augmenterait d'autant la masse des titres à faire absorber par le public. C'est là un point qu'il importe de ne pas perdre de vue, si l'on ne veut pas se faire une idée complètement fausse de la situation réelle de notre dette publique, dont l'exigibilité est masquée juridiquement par la personnalité donnée à la Caisse des Dépôts et Consignations, détentrice de rentes et débitrice apparente des dépôs à vue qui constituent la dette réelle de l'Etat envers les particuliers.

L'étude des *origines de la dette* de près de 31 milliards qui grève la France contemporaine présente un grand intérêt, car il faut connaître les causes de sa progression pour apprécier les chances d'augmentation ou de diminution que peut offrir l'avenir. Nous allons donc en présenter un *historique* rapide.

La portion de cette dette qui remonte aux régimes antérieurs au XIXe siècle est relativement minime, — non que la pratique des emprunts ne fût pas courante bien longtemps auparavant, mais parce que d'innombrables banqueroutes, totales ou partielles, réduisaient périodiquement la dette sans cesse grossissante. Ce que le siècle qui vient de finir a apporté de nouveau, ce n'est pas l'habitude d'emprunter, c'est celle de payer ses dettes. Par cela même, il a développé le Crédit public dans la mesure qui a permis de porter la dette de l'Etat au chiffre énorme qu'elle atteint depuis une vingtaine d'années.

L'ancien régime n'était pas moins ingénieux que les gouvernements modernes, pour inventer des manières variées de s'en-

detter. C'est François Ier qui créa la rente perpétuelle, en instituant les *rentes sur l'hôtel de ville* en 1522. Sous ses successeurs, outre les aliénations de rentes, on trouve en usage les emprunts contractés moyennant des *annuités terminables*, des *rentes viagères* et, en outre, les emprunts *indirects* par l'intermédiaire de l'Ordre du Clergé, des pays d'Etat, etc. Enfin et surtout, le Gouvernement grevait constamment l'avenir en laissant grossir l'*arriéré* ; au lieu de solder les dépenses à mesure qu'elles étaient réalisées, on dévorait les ressources futures par des *anticipations*, ou par des créations d'*offices* conférant aux acquéreurs l'exemption de certains impôts, etc. Puis, quand la situation était trop obérée, tantôt on faisait une banqueroute avouée, en *réduisant les rentes* d'une manière durable ou en supprimant provisoirement quelques *quartiers*, tantôt on procédait à une révision des dettes de l'Etat, en soumettant les titres des créanciers à un *visa* qui avait pour but, non seulement de vérifier leur régularité, mais aussi de réduire arbitrairement toutes celles dont l'origine paraîtrait suspecte, — ou encore on instituait une *chambre ardente*, pour faire restituer par les traitants et par les fermiers généraux une partie des intérêts et remises usuraires moyennant lesquels ils avaient fait à l'Etat l'avance du produit futur des impôts.

Ces procédés de réduction des dettes de l'Etat furent employés aussi bien par les Ministres qui remirent l'ordre dans les finances publiques, comme Sully et Colbert, que par ceux entre les mains de qui le désarroi fut porté à son comble, comme Desmarests à la fin du règne de Louis XIV. A la mort du Grand Roi, la dette atteignait environ 2 milliards, et il y avait trois années de revenu mangées d'avance. La Régence, à ses débuts, raya des dettes de l'Etat ou fit restituer par les traitants quelque 500 millions. Les frères Paris, après les folies du système de Law, Silhouette en 1759, l'abbé Terray dans les dernières années de Louis XV, réalisèrent sous des formes variées de nouvelles banqueroutes. Elles n'empêchèrent pas qu'à l'avènement de Louis XVI, le service de la dette absorbât environ 120 millions par an. Louis XVI n'employa plus les procédés déloyaux dont on avait usé avant lui pour alléger ces charges ; seulement, pour combler le déficit annuel qu'elles engendraient, pour subvenir aux dépenses de la guerre d'Amérique et aux prodigalités de Calonne, l'Etat réalisa, de 1775 à 1789, des emprunts dont le total paraît s'être élevé à près de 2 milliards.

La *Révolution* ne recourut guère aux emprunts, pour lesquels

elle n'eût pas trouvé de souscripteurs ; les essais réitérés d'emprunts patriotiques ou d'emprunts forcés échouèrent complètement. Ce fut au moyen du papier-monnaie gagé sur les *biens nationaux*, des *assignats*, *mandats territoriaux*, etc., qu'elle fit face aux dépenses colossales de la guerre étrangère et de la guerre civile, alors que les impôts ne rentraient plus que très irrégulièrement. Nous avons vu (Livre IV, chap. 2, § III, B) que tout ce papier, déprécié progressivement, finit par être annulé dans une banqueroute colossale, portant sur un capital *nominal* de 40 à 50 milliards.

En ce qui concerne la dette antérieure, la Convention, sur la proposition de Cambon, décida par la loi du 24 août 1793 de l'unifier et de la républicaniser, en transformant la dette constituée, la dette remboursable et enfin les sommes dues pour la suppression des offices et privilèges de toute sorte abolis moyennant indemnité, en une rente unique, perpétuelle, du type 5 0/0. On évaluait à 175 millions les rentes à inscrire au *Grand Livre de la Dette publique* créé par cette loi ; 120 millions seulement y furent inscrits, par suite des confiscations, des déchéances diverses et du désordre de l'époque. Mais ces rentes n'étaient payées qu'en assignats dépréciés, et les décisions prises maintes fois pour effectuer au moins un paiement partiel en numéraire restèrent sans effet. En 1797, une loi du 9 vendémiaire an VI décida que, sur le total de ces rentes, un tiers seulement, dit *tiers consolidé*, resterait inscrit au Grand Livre ; les deux autres tiers, *mobilisés*, devaient être remboursés en papier échangeable contre des biens nationaux. En 1801 enfin, ce papier déprécié fut échangé contre des rentes, à raison de 5 francs de rentes pour 2.000 francs de papier. Les inscriptions faites avant l'année 1800 atteignaient 40 millions et la liquidation des opérations arriérées de la Révolution y ajouta 10 millions. Ces 50 millions de rentes 5 0/0, représentant un capital nominal d'un milliard (que les conversions ultérieures ont un peu grossi, en même temps qu'elles réduisaient fortement les intérêts) constituent la part de notre dette remontant à plus d'un siècle.

Depuis lors, chacun des Gouvernements qui se sont succédé en France a tenu à honneur de ne répudier les engagements d'aucun de ceux qui l'avaient précédé, de sorte que nos Révolutions successives n'ont plus atteint d'une manière durable le crédit de la France ; mais chaque régime a accru le chiffre de la dette, dans une mesure plus ou moins considérable.

L'*Empire* inscrivit peu de rentes au Grand Livre ; il ajouta aux

50 millions mentionnés ci-dessus 13 millions seulement, représentant pour moitié la dette des pays réunis à la France, pour moitié des rentes remises en paiements à certains fournisseurs, aux communes dont l'Etat avait pris les biens pour les aliéner, etc. Le cours de la rente montrait qu'il eût été difficile d'émettre des emprunts à un taux avantageux, même à l'époque des plus grands triomphes, et l'Empereur préférait couvrir les frais de ses campagnes par les contributions des peuples vaincus. A sa chute, les rentes perpétuelles inscrites au Grand Livre ne s'élevaient qu'à 63 millions.

Mais il laissait à la *Restauration* les charges d'un arriéré considérable résultant des dernières campagnes, des indemnités de guerre aux étrangers victorieux, de l'entretien de leurs troupes etc., qui obligèrent à créer près de 130 millions de rentes 5 p. cent ; les émissions furent faites à des cours variant de 57 fr. 26 au début, à 89 fr. 55 à la fin du régime. L'indemnité allouée aux émigrés, pour la confiscation de leurs biens, y ajouta 26 millions de rente 3 0/0, les expéditions de Grèce et d'Espagne 8 millions. Malgré ces charges, grâce à une conversion qui procura 6 millions d'économies et à un amortissement énergique, le total des rentes en circulation, au moment de la Révolution de Juillet, n'atteignait pas 165 millions, non compris le montant des rentes inscrites au Grand Livre dont l'Etat était lui-même possesseur par l'intermédiaire de la Caisse d'amortissement, sur le rôle de laquelle nous reviendrons plus loin. Ainsi, les excellents financiers de cette époque avaient en réalité diminué la dette, puisque l'accroissement final restait très inférieur aux intérêts des emprunts imposés par le cataclysme où avait sombré le régime précédent.

Le *Gouvernement de Louis-Philippe* eut à contracter des emprunts à ses débuts, pour parer au désordre amené par la Révolution, puis après 1840, pour subvenir soit aux Travaux publics, soit aux dépenses militaires provoquées par des complications diplomatiques. Grâce aux rachats de la Caisse d'amortissement, il laissa la rente perpétuelle en circulation accrue de 12 millions seulement ; c'était encore beaucoup trop, après une longue période de paix dans laquelle la dette aurait dû diminuer au lieu de s'accroître.

Il laissait, en outre, une dette flottante considérablement grossie par les avances qui lui avaient été demandées pour les travaux des chemins de fer. Dans le montant net actuel des découverts du Trésor, dont nous avons expliqué l'origine au chapitre

précédent, tandis que 100 millions seulement remontent aux budgets ou aux comptes spéciaux du premier Empire et 270 à ceux de la Restauration, 519 millions sont imputables au Gouvernement de Juillet. La dette flottante proprement dite était montée, sous son administration, de 250 à 630 millions, chiffre énorme eu égard aux ressources de l'époque. En outre, les dépôts des Caisses d'Epargne s'élevaient à près de 400 millions, dont beaucoup firent l'objet de demandes de retrait aussitôt après la Révolution de 1848.

La *seconde République* se trouva par suite, à ses débuts, aux prises avec des difficultés extrêmes. Elle eut recours, pour y parer, à des consolidations de dettes exigibles, soldées au moyen de titres de rentes dont une partie fut remise aux créanciers de l'Etat comme payement d'une somme notablement supérieure au cours de ces rentes, qui était tombé fort au-dessous du pair, ce qui constituait une véritable banqueroute ; mais des lois ultérieures indemnisèrent complètement ceux qui en avaient été victimes. A la fin de 1851, les rentes actives montaient à 231 millions, grossies en quatre ans de 54 millions, dont une partie représentait la consolidation des dettes du régime précédent, opérée dans les circonstances les plus défavorables. Dans le total de la dette perpétuelle, les rentes 5 0/0 entraient alors pour plus des trois quarts et les rentes 3 0/0 pour près d'un quart seulement.

Le *second Empire*, jusqu'à la guerre de 1870, accrut considérablement la dette perpétuelle par des emprunts contractés surtout pour les guerres et aussi, quoique dans une mesure moindre, pour les travaux publics autres que les chemins de fer. Il créa notamment 130 millions de rentes 3 0/0, émises à des cours oscillant entre 60 et 70 francs. Il suspendit à peu près tout amortissement, sauf dans les dernières années. Mais il bénéficia de la conversion de la rente 5 p. cent en 4 1/2, qui réduisit les charges de près de 17 millions, puis d'une conversion facultative du 4 1/2 et du 4 pour cent en 3 p. cent, qui permit d'emprunter 160 millions sans augmenter les charges annuelles d'intérêts de la dette. Malgré ces réductions, au 1er janvier 1870, avant la catastrophe finale, la rente perpétuelle (toujours déduction faite de la partie appartenant à la Caisse d'amortissement) atteignait 360 millions, dont les neuf dixièmes consistaient en 3 p. cent, le reste en 4 1/2.

En même temps qu'il augmentait ainsi la rente perpétuelle, l'Empire créait ou développait considérablement ces dettes

accessoires qui figurent aujourd'hui pour des sommes si importantes dans le total de notre passif. L'augmentation de la dette flottante ne dépassait pas la mesure raisonnable, étant donnée la progression de la richesse publique et des budgets ; cette dette n'atteignait pas 800 millions au 1er janvier 1870. Mais le système des emprunts indirects, par l'intermédiaire des Compagnies de chemins de fer, avait commencé à être largement appliqué. Après la constitution des six grandes Compagnies, réalisée au début du règne et suivie de l'institution du système de la garantie d'intérêt en 1859, le crédit de ces sociétés était devenu tout-à fait comparable à celui de l'Etat. Celui-ci cessa donc de faire directement aucun emprunt pour l'extension du réseau ferré ; mais il était devenu garant des emprunts émis par les Compagnies, sauf remboursement ultérieur des avances qu'il leur aurait faites de ce chef. En outre, quand il voulait obtenir d'elles la construction de lignes trop onéreuses pour qu'elles en prissent la charge, qui eût démesurément grossi leurs appels à la garantie, l'Etat leur allouait des subventions à fonds perdus, et, au lieu d'imputer ces subventions sur le budget ordinaire ou d'emprunter directement les sommes nécessaires, il chargeait les Compagnies de les emprunter pour son compte, en s'engageant à les leur rembourser par une série d'annuités d'une durée égale à celle de l'amortissement des obligations émises en vue de réaliser les fonds. Ces annuités, destinées à prendre fin entre 1950 et 1960 avec les concessions des chemins de fer, figurent dans les comptes de 1869 pour une somme de 24 millions, les annuités diverses pour 10 millions, les garanties d'intérêts aux grandes Compagnies pour 32. Au total, les charges de même nature que celles qui figurent aux deux tableaux de la page 74 ci-dessus représentaient, avant la déclaration de guerre, environ 460 millions par an, et le capital de la dette totale dépassait un peu 13 milliards, en comptant la rente au pair.

Comme le premier Empire, le second s'est terminé par une catastrophe dont la liquidation a lourdement pesé sur les débuts du régime qui l'a suivi. D'après les évaluations les plus sérieuses, les dépenses de la *guerre de 1870-71*, la rançon de 5 milliards versée à l'Allemagne, les frais de l'occupation, les indemnités payées aux communes et aux particuliers, la réparation des ouvrages détruits, la reconstitution de l'armement ont représenté une dépense de 9.820 millions, dont 9 milliards ont été couverts par l'emprunt. Il fallut bien, pour y faire face et pour équilibrer les premiers budgets jusqu'à ce qu'on eût trouvé des

ressources permanentes, recourir aux procédés les plus divers.

Les emprunts contractés en rentes perpétuelles furent au nombre de trois; le premier, en 3 p. cent, émis en août 1870 à 60 fr. 60, produisit 805 millions, moyennant l'inscription de 40 millions de rentes; les deux autres, en rente 5 p. cent, émis en 1871 au taux de 82 fr. 50 et en 1872 au taux de 84,50, produisirent 5.792 millions, moyennant l'inscription de 346 millions de rentes. Les trois grossissaient ensemble la dette d'une somme nominale de 8.248 millions en capital. En outre, pendant la guerre, un emprunt nominal de 250 millions en rente 6 0/0 remboursable par annuités (emprunt Morgan, émis à Londres), fournit 209 millions, et la Banque de France en avança peu à peu 1.470. Puis, après la paix, on transforma en annuités le prix dû à la Compagnie de l'Est pour les lignes cédées à l'Allemagne, les garanties d'intérêts dues aux Compagnies pour les années 1870 et 1871, les indemnités accordées aux communes, etc.; on aliéna les rentes de la caisse d'amortissement, on émit des obligations trentenaires, etc.

En résumé, après la liquidation de la crise, l'ensemble de la dette publique dépassait en capital 24 milliards; l'Allemagne, en nous imposant des charges si lourdes, s'était refusée à reprendre la part de la dette ancienne afférente aux provinces qu'elle nous enlevait. Le service de la dette figurait au budget de 1875 pour 1.166 millions, dans lesquels les garanties d'intérêts entraient pour 47 millions et l'amortissement pour 246 millions. Si les amortissements automatiques qui figurent presque seuls dans les budgets actuels étaient peu importants à cette époque, M. Thiers avait réussi à obtenir l'inscription de 200 millions à chaque budget pour rembourser rapidement les avances faites par la Banque de France et pour arriver ainsi à abolir le cours forcé des billets, qui était la conséquence de ces avances.

Après une secousse qui avait grossi notre dette de 11 milliards en capital, de plus de 700 millions comme charges annuelles, il semblait que le premier souci de la *Troisième République* dût être de la réduire. Si l'amortissement énergique courageusement entrepris malgré nos désastres eût continué, il aurait, depuis 30 ans, réduit la dette de plus de 6 milliards, même en faisant bénéficier au fur et à mesure les budgets annuels de la réduction correspondante des charges. Celles-ci ont été, d'autre part, diminuées de 136 millions par les conversions successives de la rente 5 p. 100 en 4 1/2 (en 1883), puis en 3 1/2 (1894), enfin en 3 p. 100 (1902). La conversion des anciennes rentes 4 1/2 et 4 p. 100, de

l'emprunt Morgan, de diverses annuités, a en outre réduit les charges correspondantes de 12 à 15 millions, ce qui fait en tout 150 millions d'économies. Les crédits affectés à la garantie d'intérêts due aux grandes Compagnies ont diminué de près de 40 millions, ceux qui figurent dans les budgets actuels pour l'amortissement de la dette sont inférieurs de 176 millions à ceux qui avaient été votés en 1875 pour le même objet, et cependant, la charge totale de la dette n'a diminué que de 136 millions de 1875 à 1906. Malgré les conversions, les charges d'intérêts (séparées de l'amortissement et des garanties) ont augmenté de 59 millions. Si l'allègement que l'on pouvait espérer il y a trente ans a été si loin de se réaliser, cela tient à ce qu'au lieu de réduire le capital de notre dette de 6 à 7 milliards au cours de cette période, comme nous eussions pu et dû le faire, nous l'avons accru dans sa première moitié d'une somme à peu près égale, qui l'a portée au chiffre actuel de près de 31 milliards.

C'est que, il faut bien le dire, quand le pays, dont on avait prédit l'effondrement financier sous le fardeau écrasant qui lui était infligé, eut montré qu'il était capable de le supporter, quand les impôts qu'il avait fallu créer pour équilibrer un budget grossi d'un milliard donnèrent de larges plus-values, qui permettaient de réduire les taxes excessives et qui eussent en outre fourni les moyens de développer dans une mesure raisonnable l'outillage national, un véritable vent de folie souffla sur la France. Systématiquement, on rouvrit l'ère des emprunts pour exécuter immédiatement une foule de travaux publics, dont quelques-uns étaient utiles, quoique financièrement à peu près improductifs, et dont beaucoup d'autres, parfaitement inutiles, furent réclamés par tous les arrondissements dès que l'annonce d'un grand programme de voies nouvelles eût surexcité les appétits. Dès 1878, on créa un nouveau type d'emprunt, la rente 3 p. 100 amortissable par annuités de 1879 à 1953, pour exécuter en 10 ans ce programme, dont la dépense avait été évaluée très hâtivement à 5 milliards et fut reconnue devoir dépasser largement ce chiffre, lorsque des projets sérieux purent être dressés. Une fois le budget extraordinaire ainsi rétabli, tous les Ministères voulurent y participer. Puis on créa des Caisses spéciales, des emprunts déguisés, pour pousser aussi avec une hâte fébrile la construction des chemins vicinaux, des édifices scolaires, etc. En 1883, les dépenses hors budget dépassèrent 800 millions, tandis que le budget ordinaire présentait un déficit de 62 millions et que tous les amortissements qui y étaient compris ne montaient ensemble qu'à 183 millions.

Justement à ce moment, une crise, qui devait durer plusieurs années, ébranlait le crédit public et faisait succéder des moins-values à la progression prodigieuse dans le rendement des impôts, dans les recettes des chemins de fer, qui avait caractérisé les années précédentes. Il fallait absolument cesser d'emprunter à jet continu ; mais il était matériellement impossible d'arrêter brusquement les dépenses engagées, et politiquement très difficile de ne pas tenir au moins en partie les promesses faites aux populations. Les conventions de 1883 confièrent aux Compagnies l'exécution des chemins de fer qui constituaient la partie la plus considérable du programme de travaux publics ; mais, comme les Compagnies n'eussent pas consenti à prendre à leur charge la totalité de la dépense de ces lignes improductives, il fut stipulé que la plus grande partie des fonds serait empruntée par elles pour le compte de l'État, qui les leur rembourserait en annuités. On ralentit ou l'on ajourna les autres travaux, on s'ingénia à faire face aux dépenses par des procédés de trésorerie, à réduire le budget ordinaire ; on fit disparaître peu à peu tous les amortissements facultatifs. Quand le budget extraordinaire disparut définitivement, en 1891, on avait émis dans le public, ou remis à la Caisse des Dépôts et Consignations pour consolider des avances faites par elle, 128 millions de rente 3 0/0 amortissable et 62 millions de rente 3 0/0 perpétuelle ; ces rentes, créées à des taux variant de 76 fr. 60 à 92,55, avaient grossi le capital nominal de la dette de 6.327 millions. Un emprunt déguisé sous la conversion du 4 1/2 ancien y avait encore ajouté 417 millions. Avec les avances des Compagnies de chemins de fer, les obligations à court terme et les emprunts à la Caisse des Dépôts et Consignations, le total de la dette, à la fin de 1891, atteignait 30 milliards 1/2 en capital et les charges annuelles s'élevaient à 1.150 millions, ne comprenant plus pour l'amortissement que 64 millions.

Depuis cette époque, les conversions ont réduit les charges annuelles de plus d'une centaine de millions, tandis que l'augmentation en capital n'atteint pas un demi-milliard. Les amortissements automatiques montant actuellement à 70 millions par an, qui devraient l'atténuer, sont à peu près compensés par les emprunts réguliers qui n'apparaissent pas dans le budget, mais qui résultent du système adopté pour le développement du réseau des chemins de fer d'intérêt général : les avances en travaux et en argent des Compagnies, pour l'exécution des lignes concédées en 1883 et pour certains doublements de voies, représentent en effet 50 ou 60 millions par an, remboursables par annuités. Les

charges de la garantie d'intérêts des grands réseaux, à travers des oscillations considérables, tendent dans l'ensemble à s'atténuer, et la Compagnie de Lyon a remboursé en capital 150 millions d'avances anciennes, tandis que l'Orléans et l'Est sont entrés dans la période des remboursements annuels ; mais les subventions par annuités ou les garanties allouées chaque année aux départements pour les lignes d'intérêt local, celles que des Compagnies secondaires obtiennent de temps à autre pour des lignes d'intérêt général, compensent en partie l'allègement des charges répondant aux déficits des grands réseaux. Enfin si, dans les années favorables où les recettes ordinaires ont dépassé les dépenses inscrites au budget, on a pu effectuer des amortissements supplémentaires, d'abord de 1898 à 1900, puis de 1903 à 1905, par le remboursement de diverses petites dettes ou d'obligations à court terme, par contre, les nombreux budgets en déficit n'ont été équilibrés que par des émissions nouvelles d'obligations diverses ou par des emprunts déguisés ; un emprunt en rente 3 0/0, contracté en 1901 pour l'expédition de Chine, a même grossi de 8 millions les charges de la dette perpétuelle.

Ainsi, depuis les énormes emprunts qui ont suivi la guerre, l'histoire de notre dette peut se résumer de la manière suivante : en 1875, l'amortissement était arrivé à égaler presque les emprunts. Dans les années suivantes, les emprunts ont grossi jusqu'à dépasser l'amortissement de 661 millions en 1883, puis l'écart a été ramené peu à peu aux environs de 100 millions, à partir de 1892. Depuis 1897, enfin, quelques exercices ont donné de véritables réductions de la dette, tandis que d'autres l'accroissaient sensiblement ; c'est ce qui explique que, de 1892 à la fin de 1906, la progression totale n'ait pas atteint un demi-milliard en 13 années (1).

Au point de vue de l'*avenir*, si aucun changement n'était apporté à la ligne de conduite suivie dans ces dernières années, on pourrait voir la situation s'améliorer, sinon prochainement, du moins à une époque pas trop lointaine. Les emprunts annuels résultant de l'organisation des travaux publics sont, dès à présent, inférieurs aux amortissements compris dans les annuités qui constituent le service régulier d'une partie des emprunts

(1) Un tableau et un graphique insérés au commencement du Chapitre VI du présent Livre indiquent, année par année, le montant des déficits qui ont accru la dette et celui des rares excédents qui l'ont atténuée.

antérieurs, et ces amortissements grossissent d'année en année par le jeu de l'intérêt composé. Puis, les charges annuelles diminueront en 1924 de 49 millions par la disparition de l'emprunt à la Caisse des Dépôts et Consignations ; entre 1950 et 1960, l'extinction de la dette 3 0/0 amortissable et des annuités aux Compagnies de chemins de fer fera disparaître de nos budgets des charges qui dépassent déjà 260 millions et qui atteindront au moins 300 millions lorsque les travaux figurant dans les programmes en cours, que l'on continue à allonger de temps à autre, seront terminés. Ainsi, pourvu que l'on maintienne l'ensemble du budget aux environs de l'état d'équilibre auquel il est arrivé dans ces dernières années, de telle sorte que les déficits des mauvaises années et les excédents des bonnes se compensent à peu près, et qu'on ne rouvre pas de nouveaux emprunts, un allègement appréciable se produira automatiquement dans 15 ans, un autre beaucoup plus marqué dans un demi-siècle. Quant aux conversions, étant donnés le léger recul qui s'est produit dans le mouvement de baisse du taux de l'intérêt et le fait que notre dette ne comprend plus de titres dont le taux nominal dépasse 3 0/0, il est difficile de compter qu'elles fournissent, d'ici bien longtemps, un allègement sérieux des charges budgétaires.

Il est plus difficile de classer les dettes de l'Etat d'après les *motifs pour lesquels elles ont été contractées* que d'après la date à laquelle elles remontent : beaucoup d'émissions ont en effet servi à combler des découverts accumulés, auxquels on ne saurait attribuer comme origine une dépense plutôt qu'une autre. Cependant, comme les budgets extraordinaires ou les comptes spéciaux sont généralement affectés à des travaux publics, à des expéditions militaires ou à des réfections de l'armement, et comme les budgets en déficit sont presque uniquement ceux qui ont supporté des dépenses anormales se rattachant à l'une ou l'autre de ces causes, on peut admettre que ce sont elles qui ont engendré la dette presqu'entière. Dans quelle proportion chacune y a-t-elle contribué ? Cela est plus difficile à dire.

Il faut remarquer, d'abord, qu'en dehors du milliard remontant aux régimes antérieurs à l'Empire, qui est le reliquat consolidé de dettes bien plus considérables, la rente perpétuelle ou amortissable provient d'émissions faites pour la plupart très au-dessous du pair et qui, en moyenne, n'ont produit qu'environ les 7/10[es] du montant nominal des titres émis. Au contraire, les autres parties de la dette répondent bien à des sommes intégralement

reçues. Le total ne représente donc guère plus de 22 milliards vraiment empruntés, en sus de la dette d'ancienne origine.

Dans ce total, la liquidation des désastres du premier Empire, effectuée par la Restauration, entre pour plus de 2 milliards, réduits peut-être d'un quart par les amortissements ultérieurs ; celle de la guerre de 1870-71 y entre pour 7 milliards environ, non comprises les avances remboursées à la Banque de France, ni la partie des emprunts remboursables par annuités amortie depuis lors. En face de ces 8 milliards 1/2, dont l'origine se rattache sans aucun doute à des faits de guerre, nous trouvons une autre partie de la dette, le 3 p. 100 amortissable et les annuités aux Compagnies de chemins de fer, qui représente 5 milliards 1/2 dépensés principalement pour les travaux publics, quoique pourtant les lignes stratégiques et les réfections de l'armement en aient absorbé une petite fraction, et que même une partie de l'indemnité de guerre exigée par l'Allemagne y figure, puisque les annuités comprennent le prix payé par l'Etat à la Compagnie de l'Est pour les lignes d'Alsace-Lorraine dont la valeur a été comptée dans les 5 milliards. Restent enfin 8 milliards représentant des dettes de toute origine, l'indemnité aux anciens émigrés, les emprunts émis à diverses dates pour subvenir à des guerres, à des expéditions coloniales, à des travaux publics divers, aux déficits amenés par les révolutions, etc.

Il semble difficile d'admettre, dans ces conditions, que plus du tiers du total des sommes réalisées, c'est-à-dire du quart de la dette nominale, ait été effectivement employé en travaux constituant une augmentation du capital national. Environ deux autres quarts de cette dette résultent de dépenses se rattachant à des crises intérieures ou extérieures, et le dernier quart représente la différence entre les sommes dont l'Etat s'est reconnu débiteur et celles qu'il a reçues ; cette différence résulte de l'habitude de choisir pour les emprunts en rentes des types qui ne peuvent être émis que très au-dessous du pair, habitude sur les inconvénients de laquelle nous reviendrons plus loin.

B. — L'AVOIR DE L'ÉTAT ET LES REVENUS QU'IL EN TIRE. — En regard de l'énorme dette dont une minime fraction lui vient de l'ancien régime et dont la presque totalité a été contractée au XIX[e] siècle, l'Etat possède un actif considérable, créé aussi pour la plus grande partie au cours du siècle dernier. Aucun inventaire ne permet d'en établir exactement la consistance. Nous avons donné, en faisant la statistique de la richesse acquise en France

dans notre Livre III (Chap. 3e), les renseignements que nous avons pu recueillir à ce sujet. Nous les reproduisons ici, en rappelant que nos estimations *en capital* ne représentent qu'une évaluation extrêmement grossière, indiquant l'ordre de grandeur plutôt que la valeur vraie des biens de l'Etat.

Les domaines ruraux dont l'Etat est propriétaire, consistant surtout en forêts, ont une valeur voisine de 1 milliard. Les édifices affectés aux services publics civils, ceux qui ont un caractère artistique ou décoratif, avec le mobilier, l'outillage et les collections qu'ils renferment, peuvent représenter une valeur de 2 à 3 milliards. Les immeubles, le matériel, les approvisionnements affectés à la défense nationale (guerre et marine) peuvent être estimés à environ 6 milliards. Enfin le numéraire qui garnit les caisses publiques ou qui est déposé à la Banque de France représente quelques centaines de millions, ce qui fait au total environ 10 milliards pour le domaine privé, mobilier ou immobilier, et le domaine public militaire. Le surplus du domaine public géré directement par l'Etat peut être évalué d'après les dépenses faites depuis que la France a pris à peu près son assiette actuelle, après la chute du premier Empire, en supposant que la valeur des travaux très peu importants (sauf pour les routes) légués par les régimes antérieurs compense à peu près la dépréciation inévitable d'une partie des ouvrages établis dans cette période de plus de quatre-vingts ans. Ces dépenses se sont élevées, de 1820 à 1906, à 600 millions pour les routes, 1.700 millions pour les voies navigables, 1.150 pour les ports maritimes, 300 pour les télégraphes, 850 pour le réseau des Chemins de fer de l'Etat, soit plus de 4 milliards 1/2.

L'Etat possède en outre des créances nombreuses, de qualités très diverses. Au 1er janvier 1907, les grandes Compagnies de chemins de fer autres que la Compagnie de l'Ouest (dont le réseau va être racheté) lui devaient, en raison des avances faites par lui du chef de la garantie d'intérêts, 727 millions, dont la majeure partie lui sera probablement remboursée ; les Compagnies algériennes et les petites Compagnies lui devaient de même plus de 700 millions, certainement irrecouvrables. Il lui restait à récupérer 150 millions sur les prêts consentis jadis aux Départements et aux Communes pour les travaux des chemins vicinaux et des écoles, près de 250 millions sur l'indemnité de guerre due par la Chine, enfin diverses petites avances faites à des gouvernements étrangers, à plusieurs de nos colonies, à des particuliers, etc. Même en déduisant les sommes irrecouvrables, ces

créances ont réellement une valeur totale d'au moins 1 milliard.

On arrive à évaluer ainsi l'ensemble des biens et des créances de l'Etat à une quinzaine de milliards, représentant à peu près la moitié du montant de la dette publique.

Il conviendrait d'y ajouter une fraction de la valeur des chemins de fer concédés d'intérêt général. Malgré le caractère domanial de ces lignes, l'Etat ne saurait les comprendre dans son actif, au point de vue du domaine utile, puisqu'il ne dispose pas de leur revenu, lequel appartient pour une cinquantaine d'années encore aux Compagnies qui les ont construites et qui les exploitent ; cependant, comme les concessions doivent faire retour à l'Etat au bout de ce temps, comme le Trésor touche déjà, dans les bonnes années, une fraction de leurs recettes à titre de remboursement des avances de garantie ou de partage des bénéfices, et comme il a fourni un peu plus du quart de leur capital d'établissement montant à 17 milliards, on peut dès à présent les compter dans son avoir pour une fraction appréciable de leur valeur.

Quelle que soit cette fraction et quelques corrections que l'on juge à propos d'apporter aux évaluations ci-dessus, il n'en reste pas moins évident que l'actif de l'Etat français est très inférieur à son passif. Tandis que le capital de l'ensemble de la nation va constamment en croissant par l'épargne des particuliers, l'Etat n'arrive à amortir ni les dépenses qu'il a faites pour améliorer l'outillage national, ni même celles qui ne répondent à aucune création utile pour l'avenir, celles qui ont été amenées par des guerres ou des calamités dont il importerait d'effacer promptement les traces pour que les générations futures fussent en situation de supporter sans fléchir les malheurs qui viendraient à leur tour leur imposer de nouveaux fardeaux.

Au point de vue spécial des finances publiques, l'estimation en capital de l'avoir de l'Etat a moins d'importance que l'évaluation du *revenu* qu'il tire de l'exploitation de ses biens et des droits divers qu'il exerce comme personne civile. C'est, en effet, seulement en tant que les charges annuelles de la dette excèdent ces revenus qu'elles grèvent les contribuables ; il arrive même, dans certains pays, que les revenus de l'Etat comme propriétaire et industriel excèdent l'intérêt et l'amortissement de sa dette, et la différence vient en déduction des charges des services publics, défrayés en partie par des revenus patrimoniaux comme au temps du régime féodal.

Il est vrai que la distinction n'est pas toujours facile, entre les

revenus que l'Etat tire de ses exploitations et ceux qu'il encaisse à titre d'impôts. Toutes les industries que l'Etat exerce, en fabriquant des cigares ou des allumettes, en transportant des lettres, des voyageurs ou des marchandises, pourraient être considérées comme une manière de tirer partie de certaines portions de son domaine public ou privé. Mais, d'autre part, la loi confère généralement aux perceptions qu'il effectue dans ses exploitations le caractère juridique d'un impôt ; elle lui réserve en outre un monopole qui, soustrayant ses entreprises à toute concurrence, donne également aux produits encaissés, envisagés au point de vue économique, le caractère d'une taxe fixée potestativement par la puissance publique et non d'un juste prix payé conformément aux lois de l'offre et de la demande. Cependant, quelle que soit la difficulté d'établir un critérium absolu, nous devons maintenir entre les impôts et les revenus domaniaux ou industriels une distinction qui a économiquement une grande importance. Nous énumérerons donc ici les revenus que l'Etat tire d'une gestion analogue à celle que tout autre détenteur appliquerait aux mêmes biens, et aussi les recouvrements de créances résultant d'avances faites par lui qui ont grossi la dette publique ; nous renverrons au chapitre des impôts, par contre, l'étude des produits dont la perception a surtout un caractère fiscal. Mais nous tenons à indiquer dès à présent que, si les manufactures de l'Etat constituent bien un instrument de perception de l'impôt, par contre, le produit net, montant à plus de 200 millions, que l'Etat tire de l'exploitation postale et des taxes diverses pesant sur les transports, pourrait être considéré à juste titre comme le revenu naturel et la rémunération, très modérée en fait, des capitaux engagés par lui dans l'établissement des voies de communication.

Les revenus que l'Etat tire de son domaine et de ses exploitations industrielles ou commerciales sont les suivants :

Les forêts donnent un produit brut de 32 millions 1/2, dont il faut déduire les frais d'exploitation. Ceux-ci représentent 12 millions 1/2, y compris les pensions du personnel, mais non compris les travaux de restauration des terrains en montagne, qui sont des travaux publics effectués en vue de régulariser le régime des eaux et non des dépenses faites dans l'intérêt de la bonne gestion d'un domaine productif de revenu pour l'Etat. Le produit net est donc de 20 millions.

L'exploitation des autres biens de l'Etat, l'affermage des établissements thermaux, les occupations temporaires du domaine public, ses plantations, la location de la pêche, etc., ont donné en

1906 un revenu brut de 9 millions ; les frais de gestion correspondants ne font l'objet d'aucun compte spécial.

Parmi les exploitations industrielles, les chemins de fer de l'Etat ont fourni en 1906 un produit net de 14 millions 1/2, l'Imprimerie nationale et la Monnaie un produit net de 1 million, quelques autres exploitations 1/2 million. Les produits bruts de l'exploitation du *Journal Officiel*, inscrits au budget pour un million, sont absorbés par les frais d'exploitation. Nous avons dit que nous ne croyons pas devoir ranger dans les revenus industriels les produits du service postal, auquel son organisation en monopole donne plutôt le caractère d'un impôt.

Les services de banque effectués par le Trésor et par la Caisse des Dépôts et Consignations ont donné un bénéfice de 7 millions, y compris le montant des dépôts abandonnés.

Aux revenus industriels et domaniaux, il faut joindre les sommes encaissées par l'Etat à titre d'intérêts ou de remboursement de ses créances. En 1906, il a touché de ce chef, 11 millions versés par le Gouvernement Chinois, près de 26 millions versés par les départements et les communes (dont les trois quarts ont le caractère d'amortissement de leur dette), 19 millions remboursés par les grandes compagnies sur les avances de garantie, soit, avec quelques autres petites sommes, 56 millions environ.

Au total, nous trouvons 108 millions de revenus tirés par l'Etat de ses biens, exploitations et créances, tandis que les charges annuelles ayant le caractère de dettes s'élevaient à 1030 millions.

L'écart énorme qui existe entre ces deux chiffres paraît-il devoir s'accroître ou diminuer dans l'avenir ? C'est ce qu'il nous reste à examiner.

Les revenus du domaine privé de l'Etat resteront sans doute à peu près stationnaires. Ce domaine constitue le résidu des propriétés considérables que la couronne détenait autrefois comme héritière des anciens pouvoirs féodaux (voir Livre III, Chap. 1er). Il a été colossalement accru pendant la Révolution par la confiscation des biens du clergé et des émigrés ; il s'accroît encore très légèrement, chaque année, par les successions en déshérence, les lais de mer, le déclassement de certaines parties du domaine public. Mais, depuis la Révolution, l'Etat se fait une règle d'aliéner, dès qu'il le peut, les biens autres que les forêts qui entrent dans son domaine privé et qui ne peuvent être affectés à aucun service public. L'expérience montre que la gestion de ces biens par une administration est peu productive et qu'il vaut

infiniment mieux les rendre à l'exploitation privée, qui en tire meilleur parti. Un domaine considérable n'est d'ailleurs pas, comme on pourrait le croire, une réserve utile pour parer aux besoins subits en temps de crise, car il est beaucoup plus difficile de réaliser promptement des ressources considérables en aliénant des biens fonciers, qui ne peuvent guère être acquis que par les habitants de la région où ils sont situés, qu'en émettant des titres dont l'offre constitue un appel aux ressources disponibles des capitalistes du monde entier. L'expérience en a été faite à diverses reprises, même en dehors de la crise révolutionnaire : ainsi Napoléon, en 1813, essaya de subvenir aux besoins de son Trésor par l'aliénation de biens communaux, en échange desquels les Communes eussent reçu des rentes créées à cet effet par l'Etat : sur 373 millions de biens affectés à cette opération, on ne put en vendre que pour 58 millions. C'est donc avec raison que l'Etat, en France, ne cherche plus à développer son domaine, dans un but financier.

Au contraire, l'Etat s'interdit toute aliénation du domaine forestier et l'accroît même par les reboisements qu'il effectue, depuis quelques années, dans les pays de montagnes. Il y a, dans beaucoup de régions, un intérêt considérable à empêcher le déboisement, au point de vue du régime sanitaire ou hydrologique : dans les environs des grandes villes, l'existence de vastes forêts accessibles aux promeneurs est une condition excellente d'hygiène ; dans les montagnes, le maintien des plantations peut seul prévenir les ravages des torrents et la dénudation progressive des rochers. Il y a là des intérêts publics dont des particuliers propriétaires ne tiendraient naturellement pas compte et qui expliquent que l'Etat, non seulement garde les 1.100.000 hectares de bois qu'il possède, mais ait entrepris d'y ajouter plusieurs centaines de milliers d'hectares, par le reboisement des montagnes. Seulement, au point de vue financier, on ne saurait attendre un produit considérable de ces forêts, créées dans des conditions d'exploitation difficiles. Le revenu des forêts nationales, qui avait augmenté jusque vers 1880 par suite de la hausse énorme du prix des bois, qui depuis a diminué à mesure que les facilités d'importation des bois du Nord ou d'Amérique amenaient un recul notable des cours, ne semble pas susceptible de modifications de nature à influer sur la situation budgétaire.

Au contraire, le revenu industriel de l'Etat paraît appelé à prendre, dans un demi-siècle environ, un essor considérable. D'ici là, les plus-values annuelles du trafic peuvent accroître peu

à peu le revenu propre de son réseau, ainsi que les remboursements effectués par les Compagnies auxquelles il a fait des avances par le jeu de la garantie d'intérêts ; mais cette augmentation ne ferait guère que compenser celle que la dette publique subit, en raison des sacrifices assumés par l'Etat pour l'extension des lignes peu productives. L'Etat va entrer, il est vrai, par le rachat du réseau de l'Ouest, en possession du revenu net de ce réseau ; mais, comme l'annuité de rachat grossira les charges de la dette d'une somme au moins équivalente, la balance des charges et des recettes n'en sera certainement pas améliorée. Au contraire, de 1950 à 1960, l'Etat entrera en possession des cinq autres grands réseaux, dont le capital sera amorti, sans avoir à subir d'autre dépense que le paiement du matériel des Compagnies qui ne seraient pas endettées envers lui. Or, le revenu net de ces réseaux est aujourd'hui de 680 millions et augmente en moyenne de 1 à 2 p. 100 par an, tandis que leur matériel ne représente guère, au prix du neuf, que le triple du revenu net annuel. On voit quelles magnifiques perspectives l'expiration des concessions permet d'entrevoir, si d'ici là des mesures imprudentes n'ont pas fait disparaître cette ressource considérable.

La reprise des lignes concédées coïncidera avec la fin : 1° des annuités qui correspondent aux emprunts de l'Etat contractés par l'intermédiaire des Compagnies et à la rente 3 0/0 amortissable et qui entrent pour 260 millions dans le service actuel de la dette 2° des annuités dues pour le rachat de l'Ouest, qui atteindront environ 100 millions. On pourrait donc espérer voir, à cette époque, les revenus industriels de l'Etat dépasser largement les charges de sa dette, si d'ici là celle-ci n'avait pas augmenté, — ce que malheureusement l'expérience du passé doit faire considérer comme bien invraisemblable. En tout cas, d'ici de longues années, aucun allègement notable des impôts que les contribuables supportent, en raison de l'excédent des charges de la dette sur les revenus patrimoniaux de l'Etat, ne peut être attendu que d'un amortissement dû à la sagesse des pouvoirs publics.

C. — La dette et les revenus patrimoniaux ou industriels des départements et des communes. — Les localités sont relativement beaucoup moins endettées que l'Etat, par deux raisons : la première, c'est qu'elles n'ont pas eu à supporter les frais des guerres qui sont la cause principale des augmentations de la dette publique ; la seconde, c'est que l'Etat, qui exerce sur elle un pouvoir de tutelle, ne les laisse qu'exceptionnellement se livrer aux impru-

dences qu'il se permet si souvent à lui-même. En particulier, il n'autorise aucun emprunt perpétuel et exige qu'un *amortissement régulier* soit stipulé dans les conditions offertes aux prêteurs, de manière à revêtir un caractère obligatoire : le délai d'amortissement dépasse rarement 30 ans pour les départements ; pour les communes, il était jadis de 10 à 15 ans, mais il s'est élevé progressivement de manière à atteindre 20 ou 30 ans vers 1878, puis 40 ou 50 ans depuis 1890, et souvent même davantage pour les très grandes villes. Ainsi les nouveaux emprunts se substituent aux anciens, au lieu de s'y ajouter, et le grossissement de la dette est limité ; cependant l'allongement des délais de remboursement, appliqué non seulement aux nouveaux emprunts, mais aussi à ceux qui ont remplacé d'anciens emprunts convertis au moment où la baisse du taux de l'intérêt rendait cette opération avantageuse, tend à aggraver la situation à cet égard. Enfin, les emprunts locaux ayant été rarement contractés en titres émis notablement *au-dessous du pair*, la dette nominale diffère peu du capital réalisé.

La *dette des départements*, longtemps insignifiante, a commencé à se développer à la fin de l'Empire, lorsque la loi de 1865 instituant les chemins de fer d'intérêt local, puis la loi de 1868 créant la caisse des chemins vicinaux, vinrent inciter les départements à développer les dépenses de voirie ; elle s'est accrue surtout à partir de 1880, sous l'impulsion donnée aux mêmes travaux par un régime plus large de subventions de l'Etat. Elle s'élève aujourd'hui à 700 millions comme emprunts directs ; il faut y ajouter les engagements pris sous la forme de garanties d'intérêts allouées à des Compagnies d'intérêt local, dont le rôle a été souvent, au fond, celui d'intermédiaires contractant de véritables emprunts pour le compte des départements. Les *charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts et les garanties d'intérêts*, déduction faite de la part contributive de l'Etat aux charges des réseaux locaux dont nous avons déjà tenu compte dans la dette nationale, s'élèvent à environ 50 millions.

L'avoir des départements représente une somme très supérieure à leur passif ; mais cet avoir est presque tout entier improductif. Le premier Empire, pour soulager le budget national, a fait don aux départements des routes départementales, des bâtiments des préfectures, tribunaux, prisons, casernes de gendarmerie et asiles d'aliénés, qui représentent des charges d'entretien sans aucun revenu. Depuis lors, les départements ont

ajouté à cet avoir de nombreux réseaux de chemins de fer d'intérêt local et de tramways, qui ne leur procurent que très exceptionnellement un revenu appréciable. D'après la dernière statistique publiée, les édifices départementaux affectés à des services publics représenteraient une valeur de 564 millions et leur mobilier 47 millions, tandis que les biens libres de toute affectation et susceptibles de donner un revenu pécuniaire n'atteindraient qu'une valeur insignifiante de 21 millions environ. Le domaine public départemental, routes, chemins de fer et tramways, représenterait une valeur de 1200 millions; mais nous l'engloberons plus loin avec celui des communes dans une seule statistique, en raison de l'enchevêtrement qui existe entre les services de voirie départementaux et municipaux.

Le *revenu* tiré de toutes ces propriétés ne représente qu'une somme de 2 à 3 millions par an, insignifiante en regard des charges de la dette des départements.

La *Ville de Paris*, qu'il faut toujours mettre à part dans l'étude des finances municipales, en raison du caractère tout particulier et de l'énormité de son budget, presqu'égal à l'ensemble de ceux des autres communes, a une *dette* qui, à elle seule, représente la moitié des dettes locales de la France. Cette dette a pour origine principale les grands travaux de voirie exécutés sous l'administration de M. Haussmann : partie de moins de 100 millions au début du second Empire, elle s'élevait à 343 millions en 1862 et à 1.476 à la fin de 1869. La contribution de guerre de 200 millions payée à l'Allemagne, la réparation des désastres de la Commune l'avaient portée à 1.988 millions à la fin de 1877. Elle est restée ensuite au-dessous de ce chiffre jusqu'en 1893, date à laquelle elle se trouvait ramenée au minimum de 1.873 millions. Depuis lors, elle a repris sa marche ascendante et atteignait, à la fin de 1906, le chiffre de 2.545 millions. Le *service* de cette dette figure dans les dépenses de la Ville en 1906 pour 120 millions, dont 37 sont consacrés à l'amortissement. Dans les charges est comprise une annuité de 14 millions afférente à un emprunt qui sera amorti en 1909 ; mais celles d'un nouvel emprunt de 105 millions contracté en 1906 n'y figurent pas encore.

Malgré l'importance de l'amortissement, la dette augmente en ce moment avec une grande rapidité, par suite du développement des entreprises municipales. Jusqu'ici, l'Administration s'était fait une règle d'obliger les villes à recourir à la concession pour l'*exécution* de la plupart des travaux concernant les services communs

qui exigent une occupation du sol ou du sous-sol de la voie publique, tels que tramways, distributions de gaz, de lumière électrique, de force motrice, et surtout pour l'*exploitation* de ces services ; seules, les adductions et distributions d'eau étaient souvent exécutées par les Villes sur fonds d'emprunts et exploitées en régie. Aujourd'hui, le Gouvernement incline à autoriser l'exécution directe des travaux et parfois même l'exploitation industrielle des services par les municipalités. Cette pratique, très répandue dans divers pays étrangers comme nous le verrons plus loin, est souvent désignée sous le nom de *socialisme municipal*. C'est là une qualification absolument inexacte, tant que les Villes ne gèrent que des entreprises dont l'organisation rentre essentiellement dans leurs attributions ; or, nous avons expliqué que tel est le cas pour les entreprises dont l'organisation comporte des travaux exigeant la déclaration d'utilité publique et l'occupation permanente du domaine public, qui par leur nature même revêtent le caractère de monopoles et qui, dès lors, pourraient donner lieu à de véritables exactions, si les règles essentielles relatives aux obligations de l'exploitant et à la perception des taxes n'étaient arrêtées par la puissance publique au moment où elle autorise soit l'expropriation, soit l'ocupation de son domaine. Que l'Administration concède ces services à des sociétés privées ou qu'elle les exploite en régie, c'est elle seule qui fixe les conditions de leur fonctionnement. Nous exposerons ci-après, dans le Livre VI, les arguments qui militent en faveur de l'un ou de l'autre régime et nous dirons pourquoi nous préférons le système de la concession ; mais le choix du système de la régie, dans l'organisation de services essentiellement municipaux, ne saurait être considéré comme un acte de socialisme ; si l'on ne veut tomber dans la confusion des mots, il faut réserver ce nom pour l'intervention des Villes dans les entreprises qui, par leur nature, relèvent de l'initiative privée et de la libre concurrence, comme les logements ouvriers, la boulangerie, la pharmacie, etc.

Quoi qu'il en soit, l'extension des exploitations en régie, ou simplement l'exécution d'une partie des travaux par les communes en vue de substituer des concessions à court terme aux longues concessions nécessaires lorsque le capital à amortir par les entreprises privées est considérable, entraîne une augmentation rapide des dettes municipales en même temps que des revenus industriels des Villes. La création du chemin de fer métropolitain et les changements récents apportés au régime de la distribution

du gaz et de l'énergie électrique à Paris, en constituent deux exemples frappants.

Pour le métropolitain, la Ville construit toute l'infrastructure, souterrains, viaducs, accès, etc. Elle a trouvé un concessionnaire qui fournit la voie, l'outillage et le matériel et qui a pris à ses risques et périls une exploitation dont les résultats ne pouvaient être prévus avec certitude, tout en versant à la caisse municipale un tiers environ de la recette brute. Dans ces conditions, il était évident, dès le début, que les 300 ou 400 millions dont la Ville grossirait sa dette pour exécuter ces travaux lui rapporteraient un revenu très supérieur aux charges des emprunts, — pourvu qu'elle ne multiplie pas les lignes outre mesure comme elle tend malheureusement à le faire.

Pour le gaz, la Ville avait institué une concession qui a pris fin le 31 décembre 1905. La majeure partie des installations de la Compagnie devait lui faire retour gratuitement, de sorte qu'elle n'a eu à lui payer que 90 millions pour entrer en possession d'un outillage ayant coûté plus de 300 millions. Mais, avant même d'émettre l'emprunt nécessaire pour payer cette somme, la Ville, voulant réaliser par anticipation l'abaissement du prix de vente au public et certaines augmentations des traitements du personnel, en a contracté un autre dont l'histoire fournit un curieux exemple de prodigalité injustifiable. Le gaz coûtait aux particuliers, en vertu du contrat de concession, 0 fr. 30 par mètre cube. La Ville touchait diverses redevances et une fraction des bénéfices de la Compagnie, représentant ensemble à peu près 6 à 7 centimes par mètre cube vendu aux particuliers, et cette recette pouvait être considérée comme un véritable impôt sur la consommation du gaz, plutôt que comme un revenu domanial, puisque la Ville n'avait en rien contribué à l'établissement des usines et des canalisations. Aux approches de la fin de la concession, le régime futur de l'exploitation a fait l'objet de discussions acharnées, dans lesquelles chaque parti politique tenait à ne pas laisser à ses adversaires l'honneur de résoudre la question, mais aussi à ne pas assumer, vis-à-vis des électeurs, la responsabilité du retard dans l'abaissement du prix du gaz, que la Compagnie offrait de réaliser immédiatement en échange d'une prorogation de sa concession. Devant l'impossibilité d'arriver à une entente rapide sur une solution finale, tous les partis politiques se mirent d'accord pour réduire immédiatement le prix du gaz à 0 fr. 20. Il eût été facile de réaliser cet abaissement en faisant remise à la Compagnie des diverses redevances qu'elle versait à la ville ; mais il eût fallu rem-

placer ces redevances, dans les recettes prévues au budget, par un impôt nouveau qui eût mis en évidence le caractère illusoire de l'avantage accordé au public. Aussi a-t-on préféré contracter un emprunt destiné à payer à la Compagnie, pendant les trois années restant à courir sur sa concession, les 10 centimes par mètre cube consommé que les particuliers ne lui payeraient plus, moyennant quoi la Compagnie a continué à verser à la Ville la même fraction de ses bénéfices qu'auparavant. Ainsi, on a vu figurer au budget municipal, comme recette ordinaire, une partie du prix du gaz encaissé par le concessionnaire, et comme dépense extraordinaire, une somme sensiblement plus élevée, représentant une fraction de ce prix payée par la Ville sur le produit d'un emprunt. Tout ce jeu d'écritures revenait, au fond, à combler avec le produit de l'emprunt le déficit causé dans le budget municipal par l'abaissement anticipé du prix du gaz, déficit qui s'est élevé à 85 millions en trois années, — autrement dit, à couvrir volontairement une partie des dépenses annuelles de la Ville par un emprunt. Depuis que la concession a pris fin, la Ville a organisé une régie intéressée, en exigeant l'application au personnel du service d'un régime tel, qu'elle tirera difficilement des établissements industriels entrés dans son domaine un revenu net supérieur à celui que lui donnait jadis le partage des bénéfices du concessionnaire, — tandis que le régisseur, ayant fort peu de chances de voir se réaliser d'une manière durable les bénéfices auxquels il participerait en vertu de son contrat, n'aura aucun intérêt à améliorer l'exploitation.

Pour l'éclairage électrique, au contraire, on a eu la sagesse de proroger les concessions avant leur expiration ; mais, là aussi, l'abaissement exagéré des prix et surtout l'application au personnel du régime des ouvriers municipaux, qui accroît le coût et diminue énormément le rendement de la main-d'œuvre, fera sans doute évanouir la majeure partie des recettes que la Ville eût pu tirer d'une association bien conçue avec le concessionnaire.

Quelqu'élevée que soit la dette de la Ville de Paris, les *biens* qu'elle possède représentent une valeur certainement très supérieure. D'après un inventaire dressé en 1900, les édifices consacrés aux services publics (mairies, écoles, églises, presbytères, cimetières, marchés, musées, asiles, hospices, théâtres, bureaux d'octroi, etc.), auraient représenté une valeur de 800 millions, qui n'a rien d'excessif. Les promenades publiques et squares étaient estimés à une somme de 1.260 millions, certainement très exagérée (voir Livre III, Chap. 3). Le domaine public de la Ville ne peut faire l'objet d'aucune estimation, car on ne saurait

attribuer une valeur vénale aux rues, ni calculer les dépenses faites pour la création de voies dont beaucoup remontent à une époque très ancienne ; ce que l'on peut dire, c'est que les dépenses de voirie faites à Paris depuis 80 ans représentent plus de 2 milliards, que celles des égouts, des adductions d'eau, des usines et conduites de gaz, etc., jointes à la part de la Ville dans les frais de construction du chemin de fer métropolitain, porteraient le total aux environs de 3 milliards.

Ce n'est qu'exceptionnellement et en général à titre transitoire que la ville possède des biens dont l'affectation principale soit d'être *productifs de revenu*, tels que des maisons à loyer ; mais elle tire un revenu considérable de la location ou de l'exploitation d'une partie des édifices et ouvrages qu'elle possède en vue de services publics. Les occupations d'emplacements sur la voie publique ou dans les promenades (6 millions de revenu brut), les concessions dans les cimetières (3 millions), l'exploitation des marchés, abattoirs, entrepôts et poids publics (16 millions), celle des voiries et les redevances perçues pour l'évacuation des résidus par le tout-à-l'égout (9 millions), la part revenant à la Ville dans les recettes du service des eaux (25 millions), du gaz (25 millions), du chemin de fer métropolitain (9 millions) ont principalement le caractère de revenus domaniaux. Le total de ces recettes, joint au produit du domaine privé et des placements de fonds, figure pour 95 millions dans les comptes de la Ville en 1906. Il faudrait, pour chiffrer exactement le revenu net qui est la contre-partie des charges des emprunts contractés par elle, déduire de ce produit les frais des services qui entretiennent et exploitent les biens productifs de revenus. Sans pouvoir calculer ces frais avec une précision absolue, on peut les évaluer à environ 20 millions, dont 14 pour le service des eaux et des égouts, ce qui ramène à 75 millions environ les revenus nets que la Ville tire de son domaine public et privé ; on voit qu'ils dépassent les trois cinquièmes des charges de la dette.

Les *Communes autres que Paris* n'ont, à elles toutes, qu'une *dette* montant à 1.550 millions environ. Comme celle de Paris, cette dette est d'origine récente. Au début du second Empire, il semble qu'elle ne dépassait pas 50 ou 60 millions. Sous l'impulsion très vive donnée partout aux travaux de voirie, elle s'est élevée à 341 millions à la fin de 1862 et à 574 millions à la fin de 1869. La progression subit un ralentissement marqué après la guerre ; mais elle reprit, à partir de 1878, lorsque la législation

sur l'enseignement primaire rendit obligatoire la construction de nombreuses écoles, puis quand les subventions de l'Etat vinrent donner un grand essor aux travaux des chemins vicinaux. De 757 millions à la fin de 1877, la dette passa brusquement à 1.242 millions en 1886 ; l'augmentation a été ensuite en se ralentissant et s'était même complètement arrêtée, il y a quelques années : elle a recommencé depuis 7 ou 8 ans, mais s'est maintenue depuis lors dans des limites encore modérées.

Aucun relevé n'indique les *charges annuelles* qu'entraîne la dette municipale en dehors de Paris ; mais il est difficile de les estimer à moins d'une centaine de millions, dont une quarantaine peut être affectée à l'amortissement ; ces évaluations répondent à un taux moyen d'intérêts de 3 1/2 à 4 p. cent et à une période d'amortissement de 25 ou 30 ans, chiffres sans doute assez voisins de la réalité.

Les communes autres que la capitale possèdent, comme elle et même plus qu'elle, des *biens* dont la valeur dépasse largement le montant de leur dette. Tandis que l'Etat, les départements et la Ville de Paris n'ont guère d'autres propriétés que celles qu'ils gardent dans un intérêt public, les autres communes ont conservé un domaine rural extrêmement important, dont la surface atteint près de 4 millions 1/2 d'hectares et qui est composé pour près de moitié de forêts (voir Livre III, chap. 1er § V et chap. 3 § VI). Il est vrai que les revenus de ces biens ne constituent pas en totalité une ressource pour les budgets municipaux, car une partie notable est abandonnée à la jouissance commune des habitants, qui font pâturer leurs bestiaux dans les prairies ou terres vaines et vagues et qui reçoivent des distributions de bois d'affouage pour leurs besoins personnels ; mais, assez souvent, cette jouissance commune donne lieu à la perception de certaines cotisations qui constituent un revenu budgétaire d'origine domaniale. La dernière évaluation du domaine privé des communes, faite par l'administration des Contributions directes en 1882, portait à 2.329 millions leur valeur vénale et à 72 millions leur valeur locative. La part du revenu figurant dans les budgets municipaux montait, d'après la dernière statistique, afférente à l'année 1877, à 19 millions comme loyers et fermages et à 31 millions comme produits des coupes de bois ordinaires et extraordinaires. Il aurait fallu en déduire près de 3 millions pour frais de garde des bois, plus 8 millions de contributions payées pour les propriétés productives de revenus ou livrées à la jouissance des habitants, ce qui eût ramené le revenu net à environ 40 mil-

lions. Ces divers chiffres comprennent la part afférente à la Ville de Paris, qui est négligeable. Les chiffres actuels sont sans aucun doute sensiblement inférieurs à ceux qui ont été ainsi relevés il y a trente ans, car le domaine rural des communes ne s'est certainement pas accru en étendue depuis lors, et sa valeur, comme son produit, ont subi la dépréciation résultant de la crise agricole pour tous les biens analogues.

Il n'existe aucune évaluation des édifices affectés aux services municipaux dans les communes autres que Paris ; mais il est difficile de ne pas leur attribuer une valeur montant à plusieurs milliards (voir Livre III, chap. 3, § VI).

Le domaine public municipal n'a jamais fait non plus l'objet d'aucune évaluation et ne se prêterait pas à une estimation sérieuse. Il n'existe même aucune statistique des dépenses de voirie faites dans les agglomérations. Pour les routes départementales et pour les chemins vicinaux (qui doivent être groupés ensemble en raison des modifications apportées au classement légal, à la suite desquelles beaucoup de voies sont passées du premier réseau dans le second), les dépenses d'établissement faites depuis 70 ou 80 ans représentent peut-être 4 milliards, fournis en partie importante par les départements et par l'Etat.

Les *revenus* tirés par les communes autres que Paris des occupations du domaine public, locations d'emplacements dans les marchés, concessions dans les cimetières, distributions d'eau, etc., figuraient dans la statistique de 1877 pour 20 millions, chiffre un peu inférieur à celui que l'on relevait à Paris à la même époque. Il faudrait en déduire les frais de gestion ou d'exploitation, confondus dans les dépenses du budget municipal ; à défaut d'indication précise, nous admettrons qu'ils absorbaient la moitié du revenu brut, réduisant le produit net à une dizaine de millions. Ce revenu a dû augmenter considérablement depuis lors, peut-être doubler ou même tripler, car les services de distribution d'eau, dès à présent en majorité exploités en régie, les services d'éclairage, rarement soumis au même régime mais donnant souvent lieu à une participation des Villes dans les recettes, se sont considérablement développés.

Enfin, les produits de rentes, de fonds déposés au Trésor ou revenus divers montaient à 14 millions en 1877 pour les communes autres que Paris, et ont sans doute augmenté plutôt que diminué depuis lors.

Nous croyons donc que les revenus nets du patrimoine de ces communes ou de leurs exploitations doivent atteindre aujourd'hui

quelque chose comme 70 ou 80 millions et couvrent peut-être les trois quarts des charges de leurs dettes. Ces revenus sont appelés à croître dans l'avenir, par l'extension de plus en plus grande des services municipaux soit exploités en régie, soit affermés, après l'expiration des concessions primitives, dans des conditions qui assurent à la municipalité une partie des revenus produits par l'outillage amorti.

Les départements et les communes trouveront en particulier une source notable de revenus dans la reprise des distributions d'éclairage, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways dont le produit, actuellement, est presque tout entier attribué aux concessionnaires. Au point de vue domanial, les canalisations appartiennent aux compagnies de gaz ou d'électricité, mais doivent généralement faire retour aux communes en fin de concession. Les voies ferrées dépendent du domaine public national, départemental ou communal, suivant des règles assez compliquées ; mais, au point de vue économique, on peut dire que les lignes qui transportent des voyageurs et des marchandises, intéressant en général toutes les communes d'une région, ont un caractère plutôt départemental, tandis que les lignes transportant des voyageurs seulement ont presque exclusivement un caractère urbain, et tout porte à croire qu'à l'expiration des concessions, les réseaux seront confiés à l'administration de la circonscription qu'ils intéressent, sauf tout au plus paiement d'une redevance minime à l'autorité de qui ils dépendraient d'après leur classement légal. Or, les lignes qui, par leur nature, doivent constituer dans l'avenir des entreprises départementales, représentaient à la fin de 1906 un capital de 836 millions, avancé ou garanti en majeure partie par les départements, avec le concours de l'État, et ayant donné un revenu net de 11 millions ; les lignes urbaines, établies en très grande majorité uniquement aux frais des concessionnaires, avaient absorbé 912 millions et donnaient 48 millions 1/2 de produit net, dont moitié pour Paris. Dès 1910, l'expiration des concessions des meilleures lignes pourrait ajouter un revenu appréciable à celui que la capitale tire du Métropolitain, sans que le public ait à payer des prix exagérés ; malheureusement, il est fort à craindre que les mêmes erreurs qui ont compromis les recettes du gaz et de l'électricité ne viennent faire disparaître un produit net déjà entamé par la multiplication abusive des réseaux des tramways dans Paris en 1899 et par la concurrence du chemin de fer souterrain. Chaque année,

des lignes nouvelles viennent accroître dans une proportion très notable, d'un côté ou d'un autre, l'étendue des voies ferrées départementales ou municipales. Il y a là, pour l'avenir, une réserve de revenus très importants, qui pourraient venir alléger grandement les budgets locaux si on réussissait à en éviter le gaspillage.

D. — Le total des dettes publiques en France. — Le tableau ci-après résume le montant : 1° des dettes publiques, 2° des charges annuelles résultant de ces dettes ou d'engagements analogues tels que des garanties d'intérêts, 3° des revenus domaniaux ou industriels qui en sont la contre-partie (le tout en millions).

Débiteurs	Dettes en capital	Charges annuelles	Revenus des biens et exploitations
Etat	30.845	1.030	108
Départements . . .	700	50	3
Ville de Paris . . .	2.545	120	75
Autres communes. .	1.550	100 (?)	75 (?)
Totaux. . .	35.640	1.300	261

Il faudrait, pour éviter un double emploi, retrancher les 150 millions environ encore dus par les localités à l'Etat, pour des avances que celui-ci leur a faites au moyen de fonds qu'il empruntait lui-même. Mais il faudrait, d'autre part, ajouter au moins une centaine de millions pour les dettes des rares établissements publics qui peuvent contracter des emprunts gagés sur le produit de taxes, comme les Chambres de commerce ; le total ne serait donc pas sensiblement modifié.

Nous ne faisons pas figurer dans ce tableau récapitulatif l'évaluation en capital des biens des personnes publiques, parce qu'elle présente trop d'incertitude. Cependant, les indications données précédemment font connaître l'ordre de grandeur de la valeur du domaine privé et des édifices affectés aux services publics (voies de communication non comprises), savoir : environ 10 milliards pour l'Etat, un demi-milliard pour les départements, 1 milliard 1/2 pour la ville de Paris, 5, 6 ou 7 milliards peut-être pour les autres communes, soit en tout quelque chose comme 18 milliards. Nous avons évalué le domaine public constitué par les voies de communication non concédées et par leurs dépendances, telles que les canalisations souterraines, au moyen des dépenses faites pour son établissement ; les statistiques remontant à une période de 80 ans environ (avant laquelle les dépenses faites étaient relativement minimes) donnent des chiffres de 4 milliards 1/2 pour les voies nationales, 3 milliards pour les rues de

Paris avec les voies souterraines et les canalisations qui en dépendent, 4 milliards pour les routes et chemins départementaux et vicinaux, soit en tout 11 à 12 milliards, non compris les dépenses faites pour la voirie urbaine et pour ses dépendances en dehors de Paris.

Au total, l'*avoir* actuel de l'Etat, des départements et des communes, en France, est un peu inférieur à leur *dette* ; cet avoir ne produit d'ailleurs que des revenus minimes, inférieurs de plus d'un milliard aux charges annuelles de la dette, et, comme il est en presque totalité frappé d'indisponibilité par les besoins publics auxquels il est affecté, il ne saurait être considéré comme une ressource susceptible de la compenser. L'*amortissement* obligatoire et prévu dans les conditions des emprunts, insignifiant eu égard à l'énormité de la dette pour l'Etat, est au contraire appréciable pour les localités, bien que le chiffre n'en soit pas exactement donné par les statistiques ; mais les emprunts continuels exigés par les travaux publics en compensent les effets, de sorte que la dette de l'Etat est en ce moment à peu près stationnaire et que celle des localités va en croissant d'une manière sensible. Ainsi, la puissance publique, sous ses diverses formes, loin d'enrichir la collectivité en accroissant l'outillage qui constitue l'avoir commun de la nation, a presque constamment grossi la dette qu'elle transmettait aux générations futures de sommes supérieures à la valeur réelle des travaux effectués dans leur intérêt, si considérables que fussent ceux-ci.

Il est vrai qu'une partie notable des emprunts actuels sert à constituer aux communes un domaine industriel productif de recettes ; mais il est rare que les administrations municipales aient, vis-à-vis de la clientèle et du personnel de ces entreprises, une fermeté suffisante pour en tirer un revenu qui couvre leurs charges. Le véritable espoir d'amélioration notable de la situation, à cet égard, se trouve dans le *retour futur* à l'Etat, aux départements et aux communes, des entreprises dont le capital aura été amorti par les concessionnaires qui l'ont fourni, notamment des chemins de fer, tramways, distributions de gaz ; mais ce retour est encore assez lointain, au moins pour l'Etat, et ne sera une source de revenus sérieux que si, d'ici là et surtout au moment de la reprise, ce revenu n'est pas imprudemment engagé ou réduit par des abaissements de tarifs ou des augmentations de dépenses inutiles.

Le montant total des dettes publiques, en France, est compris entre le sixième et le septième de la somme à laquelle nous

avons évalué la richesse globale du pays. La dette nationale représente près de 800 francs par tête d'habitant et les dettes locales y ajoutent, par tête, environ 1.000 francs à Paris et 50 fr. dans le reste du pays.

E. — Les dettes publiques et les revenus domaniaux et industriels, dans quelques pays étrangers. — L'élévation de notre dette publique est d'autant plus fâcheuse, que les principaux pays avec lesquels nous nous trouvons en concurrence sont, de ce chef, beaucoup moins chargés que nous. Non seulement la France a une dette qui est, en valeur absolue, la plus élevée du monde, mais encore les pays qui viennent immédiatement après elle, à ce point de vue, sont des pays dont les uns, par leur richesse, leur étendue ou leur population, seraient en situation de supporter plus aisément un fardeau égal, et dont les autres possèdent, comme contre-partie de leur dette, un domaine industriel bien plus important que celui de l'Etat français.

Il n'en a pas toujours été ainsi. A la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, l'*Angleterre*, qui avait supporté la majeure partie des charges financières de toutes les coalitions formées contre nous, était grevée d'une dette bien autrement lourde, eu égard à sa richesse, que n'est pour la France sa dette actuelle, et qui semblait devoir la mener à sa ruine. La manière dont elle l'a allégée, surtout quand le parti libéral était au pouvoir, la sagesse de sa gestion jusqu'à l'époque récente où une poussée d'impérialisme a triomphé, pendant quelques années seulement, des prudentes traditions du Parlement britannique, est très instructive.

La dette anglaise a presque uniquement des guerres pour origine ; mais presque toujours, dans les périodes de paix, elle a été réduite en capital par l'amortissement, et plus encore en intérêts par les conversions. Plus d'un siècle avant la France, le gouvernement britannique, par la régularité avec laquelle il tenait ses engagements, avait acquis un crédit solide et en usait largement. Lors de l'avènement de Guillaume d'Orange, en 1688, la dette publique ne dépassait pas 26 millions de francs. En 1793, au début des guerres de la Révolution, elle montait à 6 milliards, et les charges annuelles représentaient 236 millions, soit la moitié environ du montant total du budget anglais à la même date ; les trois septièmes de cette dette avaient pour origine la guerre d'Amérique. Les frais des guerres continuelles qui remplirent l'intervalle de 1793 à 1815 furent en partie couverts par les impôts.

dont le rendement fut plus que quadruplé au cours de cette période ; mais ils donnèrent lieu aussi à des emprunts considérables et, en 1815, la dette anglaise montait à 21 milliards 1/2, comportant une charge annuelle de 816 millions. Elle représentait en capital peut-être un tiers de la richesse globale du pays et atteignait 1.200 francs environ par tête d'habitant.

Depuis lors, le Gouvernement anglais a presque constamment travaillé à réduire cette dette, par des rachats ou par la conversion de rentes perpétuelles en annuités terminables. Très rarement, les déficits d'un budget normal ont été couverts par l'emprunt ; au contraire, il a été subvenu par les produits de l'impôt à une part notable des frais des expéditions coloniales et même d'une grande guerre comme la guerre de Crimée, qui n'a donné lieu à des emprunts que pour 1 milliard environ. L'amortissement avait réduit la dette de près de 2 milliards, dès 1830. Depuis cette date jusqu'en 1870, l'amortissement ayant été moins rapide en temps normal et les emprunts plus fréquents, la dette a oscillé aux environs de 20 milliards ; puis, à partir de cette époque, elle a diminué constamment, au point d'être descendue en 1899 au-dessous de 16 milliards ; son service absorbait alors une somme fixe de 625 millions, dont le sixième environ était affecté à l'amortissement.

Les frais de la guerre du Transvaal, que l'impôt n'a pu couvrir qu'en partie, les emprunts contractés même après la paix pour l'augmentation de la flotte, ont reporté la dette au chiffre de 20 milliards en 1903. Mais, depuis le retour aux affaires du parti libéral, l'amortissement a recommencé à la réduire, et il a dépassé les emprunts nouveaux affectés notamment aux constructions navales de 400 millions par an en 1906 et en 1907 ; la dette avait déjà diminué de 600 millions à la fin de l'année financière se terminant au 31 mars 1907. L'intérêt servi aux consolidés est tombé à 2 1/2 p. cent en 1903, conformément aux conditions stipulées dans la dernière conversion, opérée en 1888. Les charges normales de la dette figuraient au budget de 1906-07 pour 560 millions affectés aux intérêts et 150 millions à l'amortissement. Ce dernier chiffre était seulement égal aux emprunts prévus au budget ; mais il a été réalisé un amortissement effectif bien supérieur au moyen des excédents budgétaires.

Mais, si la dette s'est rapprochée du maximum atteint il y a 90 ans, elle ne représente, dans la situation actuelle, guère plus du vingtième de la richesse acquise du pays ; elle n'atteint pas 450 francs par tête d'habitant, alors que le revenu moyen a cer-

tainement augmenté dans une énorme proportion depuis 1815. Ainsi, grâce au développement de la richesse publique, l'Angleterre a échappé aux périls qu'eût pu entraîner l'énormité des charges assumées dans sa lutte contre la France.

La dette anglaise n'a d'ailleurs jamais eu comme contre-partie des biens productifs de revenus considérables. La seule source de revenus de quelqu'importance que possède le Gouvernement anglais est constituée par 176.200 actions du canal de Suez, achetées pour 100 millions au Khédive d'Egypte il y a 30 ans, dans un but politique, et qui aujourd'hui valent près de 800 millions et en rapportent 26 par an. Le domaine privé de la couronne, extrêmement réduit, ne donne pas un revenu supérieur à 12 ou 13 millions. L'importance des édifices consacrés aux services publics doit être relativement moindre que dans les pays continentaux, puisque les attributions de ces services sont plus restreintes. Enfin, les voies de communication ne représentent aucune partie du capital de la dette nationale et ne procurent à l'Etat aucun revenu, puisque toutes ont été établies et sont exploitées par des autorités locales, par des établissements publics ou par des Compagnies qui en sont propriétaires à perpétuité.

Par contre, l'importance des attributions des *autorités locales*, en matière de travaux publics, accroît considérablement le montant de leurs dettes. On sait qu'en Angleterre, les services régionaux ou municipaux sont loin d'être concentrés, comme en France, entre les mains d'autorités ayant dans leurs attributions tous ceux qui intéressent une circonscription territoriale déterminée. En dehors des administrations des comtés ou des paroisses, qui répondent à nos départements et à nos communes, il existe une foule d'administrations spéciales (*public trusts*) chargées exclusivement de certaines fonctions et armées du droit de lever des taxes, soit sur la généralité des habitants ou des propriétaires de la région intéressée, soit sur les usagers d'une voie publique, d'un port etc. ; dans ce dernier cas, leur gestion prend une grande analogie avec une exploitation industrielle, dont le produit net sert à rémunérer le capital, réalisé par voie d'emprunts. D'autre part, les municipalités anglaises ont considérablement développé, dans ces dernières années, l'exploitation directe des tramways, des distributions de lumière, d'eau, etc. Beaucoup d'entre elles ont même fait du véritable socialisme municipal, en reconstruisant des quartiers entiers pour mettre à la disposition des ouvriers des habitations saines à la place des logements insalubres détruits par mesure de police. La question

de savoir si ces exploitations municipales donnent en général des produits suffisants pour rémunérer le capital engagé, ou si au contraire une partie des avantages procurés à leur clientèle est payée par les contribuables, a donné lieu à de récentes enquêtes. Elle est difficile à résoudre, car, pour avoir la certitude qu'une entreprise municipale couvre ses frais, il ne suffit pas de connaître ses comptes ; il faut encore savoir si toutes les dépenses nécessaires y sont bien portées, si par exemple le loyer des édifices municipaux occupés est compté à un prix normal, si l'entretien et le renouvellement du matériel sont assurés, etc. Les adversaires d'une telle extension des services publics ont soutenu que la plupart de ces entreprises étaient onéreuses ou ne donnaient que des bénéfices apparents ; nous reviendrons sur ce point en étudiant les travaux publics. Mais, quoi qu'il en soit, il est certain qu'une partie plus ou moins élevée de l'intérêt et de l'amortissement des dettes locales motivées par cette extension des services est couverte par les loyers et revenus industriels correspondants, de même que le capital est représenté, plus ou moins utilement, par les ouvrages et immeubles construits au moyen des fonds d'emprunts, de telle sorte que l'accroissement réel des charges des contribuables reste très inférieur à l'accroissement de ces dettes.

La rapidité de leur progression n'en est pas moins une sérieuse préoccupation pour les financiers. A la fin de l'année 1904-05, leur total approchait de 14 milliards. Les recettes brutes tirées par les municipalités de tramways, de distributions d'eau, de gaz ou d'énergie électrique dépassaient 600 millions, et le total des recettes des exploitations industrielles gérées par les autorités locales, y compris les taxes perçues dans les ports maritimes, montait à 800 millions environ.

Les *Etats-Unis*, plus encore que l'Angleterre, ont donné l'exemple d'un pays qui, ayant contracté au cours d'une crise une dette considérable, l'a très rapidement diminuée. Partie de 500 millions environ en 1860, avant la guerre de la Sécession, la dette fédérale était montée à 15 milliards en 1866, et les charges d'intérêt atteignaient 750 millions, chiffre élevé pour une population de 30 millions d'habitants. Après la guerre, l'Union, n'ayant plus à peu près aucune dépense militaire à supporter, put affecter à l'amortissement les énormes excédents de recettes donnés notamment par les droits de douanes établis dans un intérêt protectionniste, et procéder en même temps à une série

de conversions, de telle sorte que, dès 1892, la dette portant intérêt se trouvait réduite à 3 milliards et ses intérêts à 118 millions ; avec une circulation de billets à découvert de 1 milliard 1/2, la dette totale de l'Union atteignait à peine 4 milliards 1/2. Elle est remontée à près de 6 milliards au moment de la guerre avec l'Espagne. Actuellement, la dette est retombée à 4 milliards 1/2 portant 120 millions d'intérêts et les billets en circulation dépassent à peine l'encaisse du Trésor.

Il faudrait y ajouter, il est vrai, les dettes particulières des Etats et celles des comtés et des villes ; ces dernières sont les seules qui soient importantes. L'ensemble des dettes publiques de toute nature atteint une quinzaine de milliards, chiffre faible, eu égard à la richesse et à la population du pays.

De même qu'en Angleterre, la dette nationale n'a comme contre-partie aucun domaine public productif de revenu, les chemins de fer appartenant tous à des Compagnies privées. L'Union possède, dans l'Ouest du pays, des terres d'une immense étendue ; mais elle ne les exploite pas et elle n'en tire pas d'autre recette que le prix très modéré auquel elle les vend à quiconque veut les mettre en valeur.

L'*Allemagne* peut aussi être considérée, dans son ensemble, comme très peu endettée. La dette transmise à l'*Empire* par la Confédération de l'Allemagne du Nord avait été éteinte, après la guerre, au moyen de l'indemnité payée par la France ; cette indemnité avait servi en outre à refaire les fortifications, à étendre le réseau des chemins de fer d'Alsace-Lorraine reçu gratuitement en 1871, enfin à constituer diverses réserves. Cependant, au début de 1906, la dette impériale dépassait 4 milliards 1/2 et ses charges atteignaient 148 millions par an ; aujourd'hui, elle excède 5 milliards. Des emprunts aussi importants contractés en pleine paix, alors que le Gouvernement fédéral n'a pas à sa charge d'autres travaux publics que les travaux complémentaires des chemins de fer d'Alsace-Lorraine, ne sont certes pas la marque d'une bonne gestion financière. Mais les revenus constitués par le produit net de ce réseau (qui atteint 40 millions) et par les bénéfices de l'Imprimerie impériale, la part de l'Etat dans ceux de la Banque de l'Empire, les intérêts du fonds des Invalides, représentent plus de la moitié des intérêts de la dette ; le surplus est une charge assez légère, pour une population de 62 millions d'habitants dont la richesse progresse rapidement.

Quant aux *Etats particuliers*, si leurs dettes sont plus élevées,

elles n'entraînent aucune charge pour les contribuables, car elles ne dépassent guère le capital d'établissement des *Chemins de fer* exploités en régie, qui est en général largement rémunéré par le produit net de l'exploitation. Le principal des Etats confédérés, la Prusse, tire même un large excédent de revenu de ses chemins de fer, dont les travaux ont été exécutés en partie sur les recettes courantes : sa dette approche de 10 milliards, comportant des charges annuelles de près de 400 millions dont 60 pour amortissement ; or, elle possède un réseau qui représente un capital de 11 milliards 1/2 et qui a donné un revenu net dépassant 800 millions pour l'année 1906-07, exceptionnellement favorable à la vérité. Les réseaux des autres Etats ne sont pas aussi prospères ; ils donnent cependant, pour un capital approchant de 6 milliards, un revenu net de 230 millions, tandis que le total des dettes n'atteint pas 6 milliards 1/2 en capital et 265 millions comme charges d'intérêts et d'amortissement.

Il faut ajouter que les Etats allemands ont conservé un *domaine foncier* considérable, dont ils tirent des revenus patrimoniaux qui s'ajoutent aux produits nets des lignes construites ou rachetées par eux, pour alléger les charges des contribuables. Le total de leurs biens ruraux représente 5 millions 1/2 d'hectares, dont les sept huitièmes sont en forêts. La Prusse, en particulier, exploite des terres arables, des prairies, des vignes, des salines, des houillères très importantes (bassin de la Sarre), un établissement de banque (*Seehandlung*), qui lui donnent un produit brut d'environ 500 millions et un revenu net de 130 millions. Les autres Etats tirent de sources de revenu analogues des produits nets dont le total est au moins égal. Loin de songer à aliéner les parties de ce domaine que l'industrie privée pourrait exploiter aussi bien que l'Etat, la Prusse l'étend volontiers : c'est ainsi qu'elle a cherché récemment, sans succès il est vrai, à entrer dans le syndicat des houillères de Westphalie par l'acquisition des mines de la Compagnie Hibernia et qu'elle reste propriétaire d'un grand nombre d'actions de cette Compagnie.

On peut donc dire que, dans l'ensemble, l'avoir productif de revenu des Etats allemands représente un capital supérieur au montant de leurs dettes comme capital, et qu'il en couvre largement les charges. Les provinces et les villes, dont la situation est à cet égard moins favorable, ont cependant aussi un domaine industriel assez productif ; mais ses revenus sont certainement loin de couvrir les charges de leurs dettes, dont le montant total dépasse 5 milliards.

Pour les autres grandes puissances également, on commettrait une grave erreur si l'on comparait leur dette à celle de la France ou de l'Angleterre sans mettre en regard le domaine privé, et surtout la valeur et le produit des chemins de fer de l'État rachetés ou construits sur fonds d'emprunt. C'est ce que montrent bien les chiffres ci-après.

La dette de la *Russie* était voisine de 18 milliards avant la guerre avec le Japon ; la liquidation de cette guerre l'a portée, à la fin de 1907, à 24 milliards comportant 1 milliard de charges, dont 60 millions pour l'amortissement. Les lignes nouvelles projetées en Sibérie pourront grossir beaucoup ces chiffres. Il faudrait y ajouter plus de 80 millions de garanties d'intérêt à des Compagnies de chemins de fer, dont plus de la moitié pour l'Est chinois. Mais l'État possède un réseau de voies ferrées qui représente un capital de 11 à 12 milliards et qui a rapporté au total, en 1906, 320 millions nets, bien que l'exploitation des chemins de fer transsibériens ou transcaspiens, qui constituent près du tiers de sa longueur, se solde en déficit. D'autre part, l'État possède le tiers environ de la surface du sol, tiers composé, il est vrai, de terres très peu productives en dehors des forêts, et ses revenus domaniaux atteignent 200 ou 300 millions de francs. Il percevait une somme à peu près égale à titre d'intérêts et d'amortissement : 1° de la valeur des biens domaniaux cédés aux anciens serfs lors de leur affranchissement en 1860 ; 2° des avances faites par le Trésor pour le paiement des terres cédées à la même époque par les seigneurs ou de celles qui ont été cédées par eux depuis lors ; mais le Gouvernement russe vient de faire abandon aux paysans des annuités restant dues de ce chef. Les avances faites pour ce rachat, jointes à celles que la Banque de la Noblesse a reçues pour encourager l'amélioration des terres, ont grossi la dette russe de plus de 5 milliards. L'État tire encore des revenus notables d'une partie de ces avances et des bénéfices de la Banque de Russie, qui est une branche de sa trésorerie.

L'*Autriche* avait à la fin de 1906 une dette de 10 milliards, comportant pour elle 400 millions de charges, auxquelles s'ajoutaient 60 millions incombant à la Hongrie pour sa part de la dette commune aux deux parties de la monarchie. Le réseau des chemins de fer de l'État autrichien représentait un capital de 3.200 millions, consacré à des lignes médiocres (les meilleures faisant l'objet de concessions) qui ont donné en 1906 un revenu net de 92 millions seulement. Le rachat des autres réseaux, actuellement en cours, va accroître notablement la dette de

l'Etat. en même temps que les revenus de ses voies ferrées.

La *Hongrie* a, en outre de sa part dans la dette commune, une dette propre atteignant près de 6 milliards avec environ 250 millions de charges. L'Etat possède la plus grande partie des lignes d'intérêt général ; son réseau représente un capital de 2.500 millions et a donné un revenu net de 110 millions en 1906. En outre, le domaine privé de l'Etat présente, en Hongrie comme en Autriche, une grande importance et comprend beaucoup de forêts, des mines et des usines qui procurent au fisc des revenus notables.

L'*Italie* a une dette un peu supérieure à 13 milliards dont les charges annuelles ont été amenées à moins de 500 millions par une conversion opérée en 1906 ; le taux d'intérêt, réduit à 3 3/4 p. cent. descendra automatiquement à 3 1/2 en 1912. L'Italie a racheté presque tous ses chemins de fer. Elle les avait affermés en 1885 ; depuis 1905, elle les exploite en régie, mais elle n'en a tiré en 1906-07 que 109 millions de produit net, pour un capital de 5.650 millions. Les autres revenus domaniaux figurent au budget pour un chiffre minime de 12 à 15 millions. Les dettes locales atteignaient 1 milliard 1/2 à la fin de 1900.

L'*Espagne* a une dette de 9 milliards 1/2 de pesetas (dont la valeur en or varie avec le change) comportant plus de 400 millions de charges ; elle ne possède aucun chemin de fer et n'a qu'une vingtaine de millions de revenus domaniaux.

La *Belgique*, au contraire, en regard d'une dette de 3.300 millions, a un réseau de chemins de fer représentant 2.300 millions en capital. La dette va en grossissant régulièrement, car les dépenses faites chaque année pour les travaux publics, notamment pour les travaux complémentaires du réseau d'Etat, dépassent l'amortissement, fixé à 0 fr. 30 p. cent du capital seulement. Les charges totales de cette dette, avec l'amortissement et les annuités dues pour le rachat de certaines lignes, sont actuellement d'environ 130 millions, tandis que le produit net des chemins de fer atteint 88 millions.

La *Hollande* est, avec et même avant l'Angleterre, le premier pays qui ait fait un large appel au crédit public. En 1715, après ses longues luttes contre Louis XIV, sa dette publique s'élevait à près de 2 milliards 1/2. A peu près stationnaire au XVIIIe siècle, elle était montée à plus de 3 milliards 1/2 après les guerres de l'Empire. Mais elle a diminué, depuis lors, de plus d'un milliard. Les charges annuelles sont de 75 millions, dont un tiers est couvert par les revenus des chemins de fer et du domaine ou par la part contributive versée par les colonies.

Les *pays neufs*, où des travaux publics coûteux ont dû précéder le développement de la colonisation dont ils étaient la condition nécessaire, ont souvent des dettes qui apparaissent comme colossales, par rapport à leur population, mais qui sont destinées à devenir bien vite faciles à supporter, en raison du rapide essor de la richesse publique. Cependant parfois, des Gouvernements imprudents ont tellement devancé, dans leurs emprunts, les progrès de la mise en valeur et des ressources du pays, qu'ils ont abouti à de véritables banqueroutes, surtout quand ils ont développé outre mesure les emprunts réalisés sous la forme d'émissions de papier-monnaie auxquels ils donnaient ensuite cours forcé (voir Livre IV, Chap. 2).

L'*Australie* et la *Nouvelle-Zélande* ont la dette la plus élevée du monde, eu égard à leur population ; elle atteint au total 7 milliards 1/2, non compris les dettes municipales, pour 5 millions d'habitants. Mais ces Etats ont une circulation monétaire saine ; ils possèdent des réseaux de chemins de fer étendus, donnant un produit net d'environ 150 millions, et des terres immenses, dont la vente ou l'affermage constituent des ressources d'avenir considérables. Leur situation n'aurait donc rien d'inquiétant, sans le développement du socialisme d'Etat, qui accroît sans cesse les dépenses publiques et qui a même engendré, pendant une longue période, une sorte de protectionnisme ouvrier arrêtant l'essor de la population par des mesures propres à décourager l'immigration. On peut craindre qu'avec ces tendances, la dette ne grossisse plus vite encore que les ressources qui permettent d'y faire face ; déjà le crédit de ces pays a été compromis à certains moments par l'exagération de leurs emprunts.

Parmi les Républiques de l'*Amérique du Sud* et *du Centre*, plusieurs, dans ces derniers temps, ont été amenées par une prodigalité insensée à des faillites, réalisées notamment sous la forme du paiement provisoire en papier déprécié de tout ou partie du revenu des dettes extérieures, stipulé payable en or. Tel a été par exemple, le cas, il y a une dizaine d'années, pour la *République Argentine* qui, avec une population de moins de 5 millions d'habitants sans industrie, avait un ensemble de dettes excédant 3 milliards, valeur en or. Grâce au développement rapide de sa population et de sa production agricole, elle a pu reprendre le service régulier de sa dette et rétablir son crédit.

Divers états musulmans, la *Turquie*, l'*Egypte*, la *Tunisie*, ayant aussi contracté des dettes hors de toute proportion avec leurs ressources, ont abouti à des faillites sur lesquelles nous

reviendrons et, ne payant plus l'intérêt que d'une partie de leur dette, ont dû subir la tutelle ou le protectorat des pays occidentaux qui étaient leurs créanciers.

L'exposé rapide que nous venons de faire suffit pour montrer combien on se tromperait, en établissant des *comparaisons entre les dettes des pays* d'après leur *chiffre brut*. Ce chiffre est déjà difficile à déterminer, puisqu'il faut tenir compte des dettes dissimulées, et souvent aussi de l'écart entre le *montant nominal* et le *montant réel* des emprunts, de la dépréciation du signe monétaire pour les dettes payables en métal argent ou en papier, etc. Il est plus difficile encore de déterminer le *chiffre net* de la dette de chaque pays, après compensation entre son montant brut et l'avoir productif de revenu que les emprunts ont servi à constituer, et cependant c'est ce chiffre net qui seul représente la charge effective de la nation.

En admettant qu'on arrive à le calculer, quand ensuite on voudrait établir des comparaisons d'un pays à un autre, on éprouverait un grand embarras pour savoir à quelle unité rapporter le chiffre total. Le poids de la dette *par tête d'habitant* ne constitue pas un élément de comparaison satisfaisant, car il est évident que l'aptitude à supporter, sans en être écrasé, les impôts nécessaires pour faire face aux charges correspondantes, n'est nullement la même, par exemple, chez un Russe et chez un Anglais. La *superficie* serait un terme de comparaison moins satisfaisant encore. Il faudrait plutôt rapporter la dette à la *richesse acquise du pays* ou au *revenu total* de ses habitants ; mais on n'en a que des évaluations bien imparfaites pour la plupart des pays (voir Livre III, Chap. 3, § VIII). D'ailleurs, la force contributive n'est pas absolument proportionnelle au revenu total des habitants d'un pays ; elle dépend aussi du revenu moyen par tête, car il est évident qu'un même revenu total, s'il se partage entre un nombre moindre d'habitants, laisse à la population plus de disponibilités pour supporter des impôts assez lourds.

Nous croyons donc qu'il serait illusoire de chercher à donner en chiffres une comparaison entre la dette des diverses nations et celle de la France. Pour l'Angleterre, le seul pays sur la richesse duquel nous ayons des données un peu précises, on peut à la rigueur essayer une évaluation et dire qu'une dette nationale égale aux deux tiers de la nôtre, pour un pays dont la richesse est peut-être une fois et demie celle de la France, avec une popu-

lation à peine supérieure, représente un fardeau moitié moins lourd. Aux Etats-Unis, en Allemagne, nous avons vu que la charge de la dette est insignifiante ; elle est très légère aussi en Belgique. Au contraire, l'Italie et l'Espagne sont endettées dans des proportions qui, eu égard à leur richesse, paraissent au moins équivalentes à celle où nous le sommes nous-mêmes.

La difficulté d'évaluer en chiffres additionnables le montant brut ou net des diverses dettes publiques ne permet guère, non plus, de résumer dans un tableau la progression de l'ensemble de ces dettes. D'après des chiffres reproduits sous toutes réserves par M. Paul Leroy-Beaulieu, les engagements des Etats civilisés auraient atteint : 13 milliards en 1793 — 38 milliards en 1820 — 43 milliards en 1848 — 98 milliards en 1869 — 180 milliards en 1900. Sans attribuer à ces chiffres une valeur bien sérieuse, on peut affirmer que la progression des dettes des Etats a été extrêmement rapide dans tout le cours du XIX[e] siècle, mais que, dans les trente dernières années, elle a souvent eu pour cause le remplacement des anciens titres des Compagnies de chemins de fer par des titres d'Etat, opération qui accroît l'avoir productif des Gouvernements en même temps que leurs charges. Non seulement ce développement des dettes publiques, qui a été un des phénomènes caractéristiques des temps modernes, ne paraît pas près de s'arrêter, mais la tendance universelle à élargir les attributions des Etats et des Villes semble de nature à l'accélérer encore.

III. — Comment se créent, se transforment et s'éteignent les dettes publiques. — L'examen que nous venons de faire de la composition de la dette française et les indications données antérieurement sur les services de Trésorerie montrent combien sont multiples et variés les procédés employés par les Etats et par les Villes pour s'endetter. Le mode principal d'emprunt reste toujours la création de *rentes* ou d'*obligations*, rentrant dans les divers types dont nous avons indiqué les caractères juridiques en étudiant le crédit en général (Livre III, chap. 2, § I, D) ; ausssi est-ce à l'émission, aux conversions et à l'amortissement des emprunts de cet ordre que sera surtout consacré le présent paragraphe. Mais avant d'aborder l'examen de ces questions, nous tenons à rappeler qu'à côté des émissions qui constituent des *emprunts avoués*, les Etats ont une foule de *moyens plus ou moins dissimulés de s'endetter*, en couvrant de prétextes variés des organisations spéciales données à certains services dans le but réel de suppléer à l'insuffisance des ressources normales du budget. A chacune de ces

organisations répondent des procédés spéciaux pour contracter et pour rembourser les emprunts, dans le détail desquels nous ne saurions entrer ; nous nous bornerons donc à les énumérer.

Il y a en premier lieu les *moyens de Trésorerie*, l'émission de bons à court terme, les emprunts en banque, autrefois les anticipations sur le produit des impôts, avancé sous l'ancien régime par les Fermiers généraux, puis plus tard par les Trésoriers généraux. De nos jours, l'abondance des capitaux disponibles qui cherchent un placement momentané rend très peu coûteuses les avances remboursables à brève échéance. Mais les Etats qui cèdent à la tentation de couvrir ainsi leurs déficits s'exposent à de cruels déboires, lorsque des crises intérieures ou extérieures raréfient les sommes engagées habituellement par le public dans ces prêts dont il faut obtenir le renouvellement incessant.

Plus économiques et plus dangereux encore sont les emprunts remboursables *à vue*, résultant de l'émission de *papier-monnaie* ou de l'emploi de *dépôts* tels que les fonds des Caisses d'Epargne, des départements, des communes, etc. Nous avons vu l'abus qui a été fait des assignats sous la Révolution (Livre IV, chap. 2, § III, B) et aussi l'ingéniosité déployée de nos jours par les financiers français pour utiliser des dépôts et des ressources de toute nature, à l'aide des comptes spéciaux alimentés au moyen d'avances de la Caisse des dépôts et consignations. L'usage de ces procédés conduit soit à établir le cours forcé, avec ses conséquences parfois désastreuses, soit à contracter des emprunts dans les conditions les plus défavorables, lorsque les besoins du public ou la diminution de sa confiance provoquent des retraits de fonds ou des demandes de métal précisément dans les moments où le Trésor lui-même a des besoins exceptionnels.

D'autres procédés, très employés sous l'ancien régime, ont l'inconvénient inverse : ils n'exposent pas à des demandes de remboursement, mais ils coûtent extrêmement cher, soit à l'Etat, soit au public : ce sont les *aliénations de revenus futurs*, les ventes de privilèges, de monopoles, etc. Les *créations d'offices* qui exemptaient de certains impôts leurs titulaires et leur assuraient des émoluments payés, soit par l'Etat, soit par les particuliers obligés de recourir à leurs services, rentraient dans ce cas. C'est en partie pour obtenir une misérable ressource de 65 millions par l'augmentation des cautionnements que la Restauration a rétabli en 1816 la *vénalité des offices ministériels* ; elle a grevé ainsi une foule d'actes et de transactions de frais exorbitants, qu'on ne saurait supprimer sans dépouiller les notaires, avoués, agents de

change, etc., du revenu représentant la rémunération du capital constitué par la valeur de leurs charges, estimée aujourd'hui à 1.200 millions au moins. En Angleterre, le *rachat en capital de l'impôt foncier*, qui a été autorisé en 1798 et réalisé peu à peu pour la moitié environ des terres, a constitué une sorte d'emprunt rémunéré par l'abandon d'un revenu public.

Enfin, les Etats évitent souvent l'émission directe de rentes en empruntant par *intermédiaires*. Nous verrons, dans le Livre VI ci-après, comment l'Etat français se fait avancer par les *Compagnies de chemins de fer*, souvent aussi par les *Chambres de commerce*, *les Villes*, etc., les sommes dont il a besoin pour certains travaux publics. Les emprunts en papier-monnaie réalisés en 1870-71 l'ont été de même par l'intermédiaire de la *Banque de France*, et l'avance sans intérêts de 180 millions que cette Banque fait à l'Etat, pour toute la durée de son privilège, est bien, au fond, un emprunt de même nature (Livre III, chap. 2, § IV, D). Quand l'Etat s'adresse à des corporations ou à des sociétés dont le crédit vaut à peu près le sien, leur intervention ne renchérit pas sensiblement les emprunts et n'est pas sans utilité, comme *frein* aux entraînements qui souvent grossissent dans une si forte mesure les dépenses imputées sur des ressources autres que l'impôt : l'intérêt qu'attachent les grandes Compagnies à ne pas accroître leur réseau de lignes trop mauvaises, les Chambres de commerce à ne pas grossir inutilement les péages nécessaires pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des sommes avancées par elles, la Banque de France à ne pas compromettre son propre crédit, limite heureusement les emprunts réalisés par leur intermédiaire. Mais souvent, l'Etat a eu recours, pour emprunter à sa place, à des intermédiaires n'offrant pas plus de garanties de prudence que lui et ayant un crédit bien moindre. Par exemple, en France, il paye, soit sous le nom d'annuités, soit sous celui de garanties d'intérêts dont la plus grande partie a au fond le caractère d'annités permanentes, les intérêts d'emprunts contractés par de petites Compagnies, à un taux supérieur d'un quart ou d'un cinquième à celui auquel il pourrait emprunter lui-même : c'est là un véritable gaspillage. L'institution anglaise d'une Caisse d'Etat faisant des avances aux localités pour leurs travaux, de manière à les faire profiter du taux avantageux du crédit national, est bien plus rationnelle que la pratique, suivie en France, de faire avancer fréquemment des fonds à l'Etat par les départements et les villes pour obtenir l'exécution plus rapide de travaux dont la dépense doit être supportée finalement

par le budget national. Malheureusement, les essais qui ont été faits chez nous de mise du crédit de l'Etat à la disposition des localités, lors de la création de la Caisse des Ecoles et de la Caisse des Chemins vicinaux, ont été accompagnés d'une incitation à l'exagération folle des travaux qui a discrédité ces opérations, très rationnelles cependant.

Les divers procédés d'emprunts déguisés et indirects sont surtout employés pour faire face à des dépenses ou à des déficits trop peu importants pour motiver un emprunt public. Quand un Etat, faisant ainsi flèche de tout bois, a pendant plusieurs années accumulé les dettes criardes ou onéreuses et ne peut plus, sans péril excessif, grossir ses emprunts provisoires, il recourt à un emprunt de *consolidation*. Il émet des titres de rente pour rembourser les avances exigibles ou les emprunts à gros intérêts qui sont remboursables et il liquide ainsi les embarras légués par le passé, trop souvent pour pouvoir plus aisément se remettre à en préparer d'autres à l'avenir. Nous nous arrêterons un moment sur les pratiques suivies, soit pour lancer dans le public ces rentes, qui représentent aujourd'hui une si forte part de l'avoir des particuliers, soit pour en réduire les charges, soit pour en rembourser le capital.

L'*émission* des emprunts importants se faisait autrefois presque toujours par l'intermédiaire des *banquiers*. Le Gouvernement leur cédait les titres, soit de gré à gré, soit par adjudication, et ils les plaçaient ensuite dans le public comme ils l'entendaient. Ils jouaient le rôle, non d'un prêteur intermédiaire substituant son crédit à celui de l'Etat comme les compagnies ou établissements dont nous venons de parler, mais d'un négociant achetant les titres en gros pour les revendre en détail.

Aujourd'hui, la vente des titres à des maisons de banque n'est plus guère usitée que pour les obligations à court terme, qui constituent le titre en usage dans les emprunts de médiocre importance pour lesquels on ne juge pas nécessaire de faire des frais de publicité.

Pour les gros emprunts, on ouvre des *souscriptions publiques*, auxquelles beaucoup d'auteurs attribuent le mérite de réserver à l'Etat le bénéfice que les banquiers encaissaient autrefois. Il n'est nullement certain qu'il en soit ainsi, car le Ministre des Finances, pour avoir la certitude de trouver des preneurs, fixe le prix d'émission toujours assez bas et souvent au-dessous de celui qu'il eût obtenu en traitant de gré à gré avec de grandes maisons. En

émettant un emprunt à un prix sensiblement inférieur au cours des titres similaires déjà en circulation, on offre aux acquéreurs un avantage immédiat qui amène le public à souscrire **10** fois, **20** fois, **100** fois le nombre des titres offerts. Les Gouvernements voient une preuve de leur crédit dans ces énormes souscriptions, quand souvent elles prouvent tout simplement que le prix fixé était trop faible. Dans ce cas, en effet, chaque souscripteur demande beaucoup plus de titres qu'il n'est en mesure d'en payer, sachant bien que la majoration de toutes les souscriptions ne permettra d'attribuer à chacune d'elles qu'une fraction de son montant; comme d'ailleurs le premier versement, qui doit être fait en souscrivant, ne représente qu'une fraction de la somme souscrite et peut souvent être remplacé par un dépôt de titres, il ne prouve nullement la disponibilité de capitaux équivalant au montant total des souscriptions.

Dans la répartition des titres, on déclare souvent *irréductibles* les petites souscriptions entièrement libérées. La portion de l'emprunt qui leur est ainsi attribuée (et qui parfois atteint la totalité des titres offerts) va tout droit à la petite épargne et se trouve immédiatement *classée*. Au contraire, les grosses souscriptions émanent souvent de spéculateurs dont le but est de revendre leurs titres avec bénéfice ; il arrive alors que ces titres, vendus à terme, sont reportés de liquidation en liquidation, jusqu'à ce que le comptant se décide à les absorber à des cours élevés ou que la spéculation se résigne à renoncer au gain espéré, ce qui laisse le marché dans un état dangereux d'instabilité pendant une longue période. L'appel fait aux petites bourses, par l'offre d'une occasion avantageuse de placement irréductible, est le véritable avantage des émissions publiques.

En Angleterre, on donne souvent à ces émissions le caractère d'une véritable *adjudication*, en fixant, non pas le taux de vente des titres, mais seulement le taux minimum au-dessous duquel les souscriptions ne sont pas admises. Chaque acquéreur fixe lui-même le taux de sa souscription, d'après l'appréciation qu'il fait de la valeur réelle du titre. On sert d'abord ceux qui ont offert le prix le plus élevé ; quand on arrive au prix limite auquel il faut s'arrêter, pour ne pas dépasser le montant de l'emprunt à réaliser, s'il y a un trop grand nombre de souscriptions à ce prix, on répartit entre elles ce qui reste disponible, puis les demandes formulées à des taux inférieurs ne reçoivent rien. Le *prix limite* se trouve déterminé expérimentalement, en traçant en quelque sorte la *courbe de la demande*, qui fait connaître jusqu'à quel cours il

faut descendre pour que la *quantité* de titres à émettre, qui constitue l'*offre* fixée d'avance, trouve preneur.

Dans les moments de crise, les États ont parfois cherché à placer des emprunts à un cours supérieur à celui auquel il eût fallu descendre, d'après la situation de leur crédit, pour que le public considérât le placement comme avantageux. Ils ont alors eu recours à l'un ou à l'autre des deux seuls ressorts par lesquels on puisse faire agir les hommes quand on ne fait pas appel à leur intérêt, de ceux qui servent de fondement toutes les utopies socialistes, le dévouement ou la contrainte : ils ont émis des emprunts *patriotiques* ou des emprunts *forcés*. Comme il était facile de le prévoir, ces tentatives ont toujours lamentablement échoué. Dans une souscription patriotique, on trouve beaucoup de gens prêts à sacrifier les sommes minimes qu'ils peuvent prélever sur leurs revenus sans trop se gêner ; on n'en trouve presque pas qui aillent jusqu'à placer des capitaux d'une importance appréciable dans des conditions onéreuses. Quant à l'emprunt forcé, il faut le répartir entre les riches au prorata de leur fortune présumée ; mais il n'y a aucune proportion nécessaire entre la fortune de chaque citoyen et l'importance de ses capitaux disponibles au moment de l'emprunt. Beaucoup de personnes, même taxées à une somme raisonnable, devraient, pour la fournir, vendre des biens ou des titres à un moment défavorable, contracter elles-mêmes des dettes, et, comme tous les capitaux se dissimulent devant les menaces du fisc, on se heurte à des impossibilités. Les essais faits en France, soit d'emprunts patriotiques en 1831 et en 1848, soit d'emprunts forcés sous la Révolution, ont bien prouvé que le seul moyen réel de se procurer rapidement des capitaux importants, pour un État comme pour un particulier, est de leur offrir un taux d'intérêt en rapport avec la situation du marché et avec la confiance inspirée par l'emprunteur.

Les *grandes villes* telles que Paris, et même les villes d'importance moyenne, recourent en général aux mêmes procédés que l'État pour émettre leurs gros emprunts. Mais il serait difficile de placer dans le public les petits emprunts, trop peu importants pour que les titres se créent un marché. Les localités recourent donc très souvent de préférence à des établissements de crédit qui se font une spécialité de ces affaires. En France, les fonds que le *Crédit foncier* réalise par l'émission de ses obligations communales, dont le montant en circulation dépasse actuellement 1.700 millions, sont consacrés à des prêts aux *départements*, aux *communes* et aux *Chambres de Commerce*. La *Caisse des Dépôts et Consigna-*

tions et surtout la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse* placent de même une partie des sommes colossales qu'elles ont à faire valoir. Elles pourraient aisément subvenir à tous les besoins de cette nature et tirer ainsi de leurs fonds un intérêt un peu supérieur à celui qu'elles obtiennent en achetant de la rente sur l'Etat ; mais elles évitent de descendre à un taux assez bas pour que le Crédit foncier, grevé de plus de charges qu'elles et n'ayant pas les mêmes ressources, ne puisse plus soutenir leur concurrence. Le Gouvernement a toujours tenu à ménager une clientèle au grand établissement fondé sous l'inspiration de l'Etat, et peut-être aussi n'est-il pas fâché d'obliger les Caisses dépendant de lui à faire des achats de rente qui soutiennent les cours ; il est regrettable que ces préoccupations restreignent pour les localités les avantages d'un réservoir d'emprunts à bon marché, et pour les Caisses elles-mêmes l'emploi d'un mode de placement solide et avantageux de leurs fonds.

Les charges des dettes publiques sont souvent modifiées, après l'émission, par des *conversions*. On appelle conversion une opération qui a pour objet de remplacer un emprunt antérieur par un emprunt comportant un taux d'intérêt moindre. Les Etats empruntent habituellement dans les moments de crise, où nul ne trouve de l'argent qu'à un taux élevé et où leur propre crédit est particulièrement ébranlé ; il est donc naturel qu'aux époques de paix et de calme, ils puissent se procurer à un taux moindre les sommes nécessaires pour éteindre ces dettes onéreuses. Dans des périodes où le taux de l'intérêt subit une baisse générale et rapide, comme celle qui s'est produite de 1871 à 1898, ces opérations peuvent devenir très avantageuses.

D'après le droit commun, un Etat peut toujour remboursers une dette contractée en rentes perpétuelles, s'il n'a pas pris d'engagements contraires ; il n'est jamais obligé de rembourser le capital de ces rentes, mais il est toujours libre de le faire. La valeur nominale des titres n'aurait même aucun sens, si elle n'indiquait pas la somme à rembourser : quand un Etat, vendant pour 18 francs un titre de rente perpétuelle de 1 franc, lui donne le nom de rente 5 p. 100, cela veut dire qu'il se réserve de le racheter à toute époque au denier 20, suivant l'ancienne locution, soit moyennant 20 francs ; s'il vendait le même titre sous le nom de rente 4 p. 100, il ne serait en droit de contraindre le porteur du titre à subir le remboursement en capital que sur le pied de 25 francs pour 1 franc de rente.

Le procédé le plus simple, pour opérer une conversion, c'est de proposer aux détenteurs des titres une réduction d'intérêt assez faible, eu égard à la situation du marché, pour qu'ils aient intérêt à l'accepter plutôt qu'à subir le remboursement du capital nominal. On évite ainsi les frais d'une nouvelle émission. C'est par ce moyen que la France a converti les emprunts 5 p. cent contractés en 1872 et 1873, en les ramenant aux taux de 4 1/2 en 1883, de 3 1/2 en 1894, de 3 p. 100 en 1902, ce qui a réduit finalement de 136 millions les charges annuelles de l'Etat.

Pour déterminer les porteurs à accepter cette réduction, on leur garantit habituellement que le titre nouveau sera *inconvertible* pendant un délai déterminé. Quelquefois, en même temps, on stipule d'avance qu'une nouvelle réduction aura lieu quand ce délai expirera. C'est ainsi qu'en 1888, le Gouvernement anglais, en réduisant de 3 p. cent à 2 3/4 le revenu des consolidés, avait fait accepter d'avance aux porteurs, pour 1903, une nouvelle réduction à 2 1/2 p. 100, de sorte que la seconde conversion s'est opérée d'office, à une date où les cours de la rente anglaise ne l'eussent certes pas rendue possible sans cela. Le Gouvernement italien a opéré de même en 1906.

Parfois, on donne une légère *prime en capital* aux rentiers qui acceptent la conversion. On peut, par exemple, convertir une rente 4 p. cent en rente 3 1/2, livrée au prix de 98 francs. Cela veut dire que le porteur de 4 francs de rente ancienne recevra le capital de 100 francs, auquel il a droit, en rente 3 1/2 évaluée à 98 francs, d'où il résulte que l'échange des titres se fera sur le pied de 3 fr. 5714 de rente nouvelle, d'une valeur nominale de 102 fr. 07, pour 4 francs de rente ancienne.

Quelquefois aussi, la conversion sert à dissimuler un *emprunt* : on offre aux rentiers de leur conserver le même revenu, moyennant versement d'une *soulte* égale au capital correspondant à la fraction dont leur rente eût été diminuée par une conversion pure et simple. C'est ainsi que la conversion des anciennes rentes 4 1/2 et 4 p. 100 en 3 0/0, opérée partiellement en 1862, complétée en 1887, a servi, non à diminuer les charges annuelles du budget, mais à procurer des capitaux à l'Etat sans grossir le montant total des intérêts servis par lui.

Parfois, un Etat propose aux rentiers une conversion *facultative*, sans imposer le remboursement à ceux qui n'acceptent pas la réduction de leur revenu ; il faut alors offrir la rente nouvelle dans des conditions assez avantageuses pour que la plupart des rentiers préfèrent l'accepter, plutôt que de rester exposés à subir

plus tard une conversion dans des conditions plus onéreuses pour eux. Les opérations de ce genre peuvent se faire sans attendre l'époque où la baisse du taux de l'intérêt permettrait de réaliser avec profit une conversion forcée.

Ces dernières ne sont possibles, en effet, que quand le cours de la rente, ayant *atteint le pair*, présente une *tendance marquée à le dépasser* et n'est empêché de s'élever sensiblement au dessus que par l'éventualité du remboursement. C'est dans ce cas seulement que les rentiers ont intérêt à accepter un revenu sensiblement réduit, plutôt que de recevoir le capital nominal de leurs titres sans majoration.

Les conversions sont souvent retardées par la fâcheuse habitude d'émettre les emprunts sensiblement *au-dessous du pair*. En effet, pour que la conversion d'un emprunt émis dans ces conditions soit possible, il faut que l'amélioration du crédit public soit très considérable, puisqu'avant de tendre à dépasser le pair, il faut que la rente émise à un cours très inférieur ait d'abord assez monté pour l'atteindre. L'avantage que les Etats trouvent à adopter, pour leurs emprunts, un type de rente qui ne peut être émis que sensiblement au-dessous du pair, est d'attirer les souscripteurs par la perspective d'une plus-value de leurs titres, qui ont chance de monter jusqu'au pair et même un peu au-delà si le crédit du prêteur s'améliore, tandis qu'un titre émis aux environs de sa valeur nominale n'offre qu'une marge de hausse très limitée. Il en résulte qu'un emprunt émis notablement au-dessous du pair se place à un cours qui comporte moins de charges immédiates : un Etat dont la rente 3 1/2 p. 100 se cote au pair peut émettre du 3 p. 100 à un cours sensiblement supérieur à celui de 85,70, qui répondrait à un revenu de 3 fr. 50 pour 100 francs, et réduire ainsi à 3 1/4 ou 3 3/8 le taux d'intérêt effectif qu'il paie.

L'expérience montre cependant que des émissions peuvent être faites aux environs du pair dans des conditions avantageuses, quand un Etat ayant un crédit solide demande au public une somme que peut fournir l'épargne disponible, en quête de placement définitif. C'est seulement quand un Etat émet des emprunts considérables, qui ne peuvent être souscrits que grâce au concours des spéculateurs de tous les pays, ou quand des secousses ont rendu sa solvabilité assez douteuse pour que les chances de perte que courront les prêteurs doivent être compensées par des chances de gain, qu'il peut être avantageux de choisir un type de rente avec lequel l'émission, faite sensiblement au-dessous du pair, laisse une belle marge de hausse. Mais il est tout à fait déraison-

nable de grossir l'écart au point de majorer dans une proportion énorme le capital nominal de la dette, comme l'Angleterre, la France et presque tous les pays l'ont fait pendant tout le cours du XIXe siècle. On peut discuter la question de savoir si, après les désastres de 1870-71, la France aurait mieux fait, au lieu de réaliser ses grands emprunts en 5 p. 100 à 82 fr. 50 et 84,50, d'émettre du 5 1/2 aux environs de 90 ou 92 francs, ou du 6 0/0 vers 97 ou 98 francs ; mais il n'est pas douteux que le second Empire commettait une lourde faute, quand il réalisait, à des époques normales, des emprunts n'ayant pas une importance exceptionnelle en rentes 3 p. 100, émises entre 60 et 70 francs, au lieu de prendre le type 5 ou 4 1/2 p. 100, qu'il eût pu placer aux environs du pair, ou au moins le type 4 p. 100, qu'il eût pu émettre avec un écart encore sensible par rapport au pair sans être excessif. Si cette règle de prudence avait été suivie, les conversions qui eussent été possibles depuis lors eussent singulièrement réduit les charges budgétaires actuelles, et le faible bénéfice immédiat réalisé jadis par l'adoption du type 3 p. 100 est aujourd'hui chèrement payé.

C'est en grande partie par les conversions, opérées dès qu'elles ont été possibles, que l'Angleterre a considérablement allégé le poids des dettes énormes qu'elle a contractées au XVIIIe et au début du XIXe siècle. La France a beaucoup trop différé des conversions réalisables, d'abord sous Louis-Philippe, puis plus tard de 1876 à 1883. Dans ces dernières années, au contraire, il a été procédé avec énergie à des opérations de ce genre. Les ajourner, quand elles sont possibles, c'est faire une libéralité absolument injustifiée aux rentiers, aux dépens des contribuables.

Tandis que la conversion réduit seulement les intérêts d'une dette, l'*amortissement* a pour objet le remboursement progressif du capital.

Le retrait des titres émis peut s'opérer sous deux formes différentes : par le *rachat en bourse* au cours du jour, ou par le *remboursement au pair*. Dans ce second cas, il y a pour le porteur du titre remboursé un bénéfice, si le cours est au-dessous du pair, une perte s'il est au-dessus ; pour que la désignation de ceux qui profiteront ou qui pâtiront de l'écart n'ait pas un caractère arbitraire, il faut que les titres à rembourser soient désignés par un *tirage au sort*, ce qui exige que l'emprunt soit émis sous la forme d'obligations numérotées.

Au point de vue juridique, l'amortissement peut être obliga-

toire ou facultatif pour l'Etat débiteur. Il est *obligatoire* quand il constitue une des conditions du contrat passé avec les prêteurs ; dans le cas où l'engagement pris comporte le remboursement successif, au pair, de titres émis à un prix très inférieur, la *prime de remboursement*, que les souscripteurs sont assurés de toucher tôt ou tard, constitue un avantage supplémentaire qui permet de réduire le taux de l'intérêt servi ; on peut même le réduire plus encore, si l'on offre l'appât de *lots* attribués aux premiers titres sortis à chaque tirage. L'amortissement est *facultatif,* même quand une loi de principe en fixe le mode et le quantum pour chaque année, si cette loi ne constitue pas une des conditions de l'emprunt, de telle sorte qu'elle peut toujours être modifiée librement par la puissance publique sans que ce fait constitue une banqueroute.

Au point de vue budgétaire, les sommes affectées à l'amortissement peuvent être *variables* d'une année à l'autre, suivant la situation financière, ou au contraire consister en une *annuité fixe*. Dans ce dernier cas, on procède de la manière suivante : on ajoute au crédit nécessaire pour servir les intérêts de l'emprunt une petite somme consacrée, soit dès la première année, soit au bout d'un certain temps, à rembourser quelques titres ; puis, chaque année, la fraction des sommes primitivement affectées au paiement des intérêts rendue disponible par la disparition des premiers titres retirés de la circulation s'ajoute à la fraction de l'annuité totale consacrée à l'amortissement. Dans ces conditions, le nombre de titres retirés grossit sans cesse, lentement au début, rapidement à la fin, par le jeu des intérêts composés. Pour un emprunt au taux de 4 p. 100, le calcul montre que, l'amortissement complet est opéré en 20 ans si la somme qui y est affectée en sus des intérêts représente 3,36 p. 100 du capital, en 50 ans moyennant 0 fr. 65 p. 100 et en 99 ans moyennant 0 fr. 08 p. 100 seulement.

Le remboursement progressif des titres, au moyen d'une annuité à peu près fixe, est le seul procédé employé en fait pour réaliser un amortissement obligatoire, puisque celui-ci doit être indépendant des situations variables des budgets successifs. Ordinairement, dans ce cas, le remboursement se fait au pair, par voie de tirage au sort. Il faut alors avoir soin, quand on veut décomposer l'annuité totale en ses divers éléments pour calculer le taux d'intérêt réel de l'emprunt, de ne pas oublier qu'elle comprend trois parties distinctes, l'intérêt, la prime de remboursement qui s'y ajoute et l'amortissement.

On a souvent voulu appliquer le jeu des intérêts composés à l'amortissement facultatif d'un emprunt en rentes perpétuelles. Naturellement, cet amortissement ne se fait que par voie de rachats en bourse opérés quand le titre est au-dessous du pair, puisqu'aucun engagement n'oblige à le faire à un taux plus élevé. Pour assurer l'affectation au rachat de titres nouveaux des intérêts afférents aux premiers titres rachetés, on crée dans ce cas une *Caisse d'amortissement*, ayant une individualité propre, qui conserve ces titres et en touche les arrérages pour opérer de nouveaux rachats. L'idée qu'en employant ce système, il suffisait d'ajouter aux intérêts d'un emprunt une faible annuité pour assurer son extinction dans un délai limité, avait été répandue en Angleterre par le docteur Price à la fin du XVIIIe siècle ; elle a beaucoup contribué à faire envisager sans crainte l'endettement énorme résultant de la guerre d'Amérique et des guerres contre l'Empire. Mais l'expérience a montré combien était illusoire la pensée qu'un pareil mécanisme pût fonctionner avec suffisamment de suite et de persévérance pour donner les résultats attendus, en l'absence de tout engagement contractuel. L'accumulation des titres de rentes dans une Caisse dont le législateur dispose en maître constitue une tentation trop forte et, à la première difficulté financière, on met la main sur ces titres pour se créer des ressources en les aliénant. En outre, quand le cours de la rente, relevé par une période de paix et aussi par les achats continuels de la Caisse d'amortissement, dépasse le pair, on suspend naturellement le rachat en bourse, puisqu'il conduirait à payer les titres à un prix supérieur à celui auquel l'Etat aurait le droit de les retirer en effectuant une conversion, et la Caisse ne fonctionne plus.

C'est ainsi que, pendant presque tout le règne de Louis-Philippe, des sommes considérables, versées à la Caisse d'amortissement pour être affectées au rachat de la rente 5 p. 100, ne pouvant y être employées parce que cette rente était au-dessus du pair, servaient à exécuter des travaux publics ou à couvrir les déficits du budget, si bien que les écritures compliquées tenues pour assurer la dotation régulière d'un amortissement suspendu en fait ne répondaient à rien de réel. C'est ce qui a fini par amener la suppression des Caisses d'amortissement organisées les unes après les autres, sous des formes diverses, par tous les régimes qui se sont succédés en France jusqu'en 1870. Il est bon de remarquer, en passant, que le fonctionnement inégal et intermittent de ces caisses n'est pas une des moindres causes de la

difficulté que l'on éprouve à dégager, à travers la complication des comptes des finances publiques, le montant réel de la dette et des dépenses de l'Etat aux diverses époques.

L'Angleterre a souvent réalisé des amortissements considérables par deux autres moyens. Le premier consiste à donner à des emprunts la forme d'*annuités terminables*, prenant fin à une date fixe, sans que le capital ait été remboursé ; c'est alors aux porteurs des titres à prélever eux-mêmes, sur le revenu qu'ils touchent chaque année, la part représentant l'amortissement de ce capital, s'ils veulent l'avoir reconstitué quand l'annuité prendra fin. Un second mode d'amortissement souvent employé a consisté dans la substitution, à des rentes perpétuelles, de *rentes viagères* calculées de telle sorte que leur *valeur actuelle*, déterminée d'après l'âge de chaque rentier et sa survie probable, fût égale à celle de la rente annulée ; l'Etat, en offrant cette substitution, accroissait ses charges immédiates, puisque le revenu donné par un même capital est plus élevé en rentes viagères qu'en rentes perpétuelles ; mais il les rendait temporaires. Ce procédé, très usité en Angleterre, a fonctionné jadis en France par l'intermédiaire de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; mais les difficultés budgétaires l'ont fait abroger, et aujourd'hui cette Caisse fait le service des pensions qu'elle doit au moyen de ses propres ressources (cotisations des membres nouveaux, revenu des rentes constituant sa réserve et au besoin aliénation de ces rentes en Bourse), sans que jamais les titres accumulés par elles soient annulés.

L'amortissement constitue le seul moyen réel *d'éteindre une dette publique* sans faillite, puisque les conversions ne font que substituer un emprunt à un autre plus onéreux. Mais, pour qu'il atteigne son but, il faut que, pendant qu'il fonctionne, d'autres emprunts ne viennent pas annihiler ses effets. Quand on amortit d'une main en empruntant de l'autre, on ne fait rien en réalité, ou plutôt on fait une conversion *à rebours,* car on substitue de nouveaux emprunts plus onéreux à ceux que l'on rembourse : c'est ainsi que jadis, la Caisse d'amortissement rachetait souvent de la rente l'année même où l'Etat en émettait à un cours naturellement inférieur ; en effet, pour placer les titres d'un gros emprunt, il faut bien les offrir à un prix inférieur au cours pratiqué dans les transactions courantes qui absorbent la quantité minime de rentes offerte quotidiennement sur le marché. C'est également ainsi que les Compagnies de chemin de fer, qui empruntent pour leur compte et pour celui de l'Etat, remboursent

chaque année à 500 francs des obligations anciennes, tandis qu'elles en émettent d'autres à 400 ou 450 francs pour les travaux neufs. Une pareille opération n'empêche pas la dette de grossir, et il est certain qu'au fond un État, comme un particulier, n'amortit réellement *qu'avec des excédents de recettes*, après avoir couvert sans emprunter toutes ses dépenses.

Cependant, lorsque l'amortissement est obligatoire, il constitue une mesure fort utile, même s'il doit se trouver parfois coïncider avec des emprunts : les États ont une tendance naturelle à absorber toutes leurs ressources pour leurs dépenses ordinaires, puis à emprunter pour couvrir toutes les dépenses exceptionnelles. S'ils n'étaient pas *tenus* de consacrer chaque année certaines sommes à amortir leur dette, l'allègement qui en résulterait pour le budget serait rarement affecté à payer sur les recettes ordinaires les dépenses anormales, en sorte que des emprunts nouveaux tout aussi élevés s'ajouteraient aux anciens, sans que rien vînt atténuer ceux-ci. C'est pourquoi les financiers qui ne veulent pas grossir indéfiniment la dette d'un pays agissent sagement, en contractant les emprunts nécessaires sous une forme qui rende l'amortissement obligatoire, sans se dissimuler qu'il en résultera parfois la nécessité de continuer à amortir d'un côté tout en empruntant d'un autre. En tous cas, quand un emprunt a pour objet l'éxécution de travaux publics, il est de bonne administration de prévoir, dès l'origine, l'amortissement de la dépense dans un délai en rapport avec celui au bout duquel on peut penser que les progrès techniques obligeront à renouveler un outillage vieilli, dût cet amortissement coïncider avec d'autres emprunts ayant pour objet d'exécuter de nouveaux travaux constituant une addition au capital national. Sans doute, comme nous l'avons expliqué au Livre IV (Chap. 1er § II), il est rationnel de considérer comme équivalent à un amortissement partiel du capital industriel d'une entreprise (et les travaux publics sont une entreprise d'État) toute amélioration de l'outillage réalisée au moyen de fonds prélevés sur les revenus annuels, sur ce qui s'appelle dans la comptabilité privée les profits et pertes. C'est pour cela qu'en Angleterre on admet souvent que des fonds affectés à amortir une dette ancienne peuvent être légalement employés à couvrir des dépenses pour lesquelles un nouvel emprunt est autorisé ; on considère cet emploi comme constituant une manière de réaliser l'emprunt prévu, sous la forme d'une diminution de l'amortissement des emprunts antérieurs. Mais un État se garde mieux contre les entraînements en s'imposant un amortissement obligatoire, pour-

suivi à toute époque, qu'en posant des règles dont l'observation sera toujours potestative pour lui sur la manière d'imputer les frais des travaux neufs qui seraient jugés utiles dans l'avenir.

Quand on n'a pas pris cette précaution, de sorte que l'amortissement est resté facultatif, il peut être rationnel de le suspendre dans les années où des emprunts s'imposent, pour réduire d'autant le montant de ces emprunts. Cependant, il est à craindre qu'ensuite, dans les années normales, on ne retrouve plus les moyens de rétablir au budget des crédits pour le rachat de la dette, si l'on ne s'est pas fait une règle absolue de les y maintenir constamment. En tout cas, il est prudent, quand des titres de rentes ont été rachetés par le jeu de l'amortissement, de ne point les accumuler dans une Caisse et de les annuler à mesure, car l'expérience montre que, si l'on n'opère pas ainsi, il sera très difficile de résister à la tentation de les remettre en circulation le jour où l'équilibre du budget sera difficile à réaliser.

IV. L'utilité du crédit public et les mesures qui peuvent le développer ou le compromettre. — En voyant avec quelle facilité les Etats se laissent entraîner à grossir sans cesse leur dette, quelles difficultés ils éprouvent à l'amortir, on arrive à se demander si l'usage du crédit public n'est point, au total, *plus nuisible qu'avantageux*, s'il ne vaudrait pas mieux, pour un peuple, se l'interdire absolument. Mais il faut reconnaître qu'une pareille ligne de conduite serait à peu près impossible à suivre. Deux sortes de circonstances peuvent imposer à un Etat, pendant certaines années, des dépenses dépassant très largement ses recettes normales : il peut avoir à renouveler une partie de son outillage, à la suite d'une invention telle que les chemins de fer, ou même à en créer un de toutes pièces dans les parties de son territoire non encore mises en valeur, et il ne saurait tarder à le faire sans se placer dans une infériorité économique marquée vis-à-vis des autres nations ; il peut aussi avoir à soutenir de grandes guerres. S'il ne veut pas recourir à l'emprunt, il n'a que trois moyens de l'éviter : constituer à l'avance des réserves, réduire ses dépenses ordinaires, accroître ses impôts ; or, aucun des trois ne saurait être considéré comme d'une efficacité suffisante.

La constitution et la conservation de *réserves* exige une fermeté et un esprit de suite dont on ne connaît que bien peu d'exemples. La Prusse à diverses époques, notamment sous Frédéric-Guillaume Ier et sous Frédéric II, a tiré grand parti de *trésors de guerre* accumulés dans les années de paix. Mais les guerres modernes

exigent de telles dépenses, qu'il serait difficile de conserver en espèces des sommes en proportion avec les besoins : Garder ces réserves improductives, ce serait s'infliger une perte d'intérêts colossale. Nous avons vu, d'autre part, que, si on les place en immeubles, ceux-ci sont bien difficiles à vendre brusquement, surtout en temps de crise. Les placer en valeurs mobilières nationales, que l'on vendrait au besoin, cela équivaut, au fond, à amortir les emprunts existants, sauf à en contracter ensuite de nouveaux. Le seul mode avantageux de constitution d'une véritable réserve, pour un Gouvernement, serait le placement en valeurs étrangères qu'il eût des chances d'aliéner sans trop de pertes au moment où son propre crédit serait atteint par des circonstances spéciales ; mais un Etat ne se résoudrait pas volontiers à placer ainsi son avoir chez un autre peuple. Le vrai trésor de guerre des gouvernements modernes, ce sont les réserves métalliques que les Banques nationales peuvent mettre en partie à leur disposition en cas de besoins subits ; mais ces réserves, représentées par des billets en circulation, ne sont pas vraiment disponibles et peuvent servir seulement, pendant une crise, à différer un emprunt en rentes jusqu'à un moment plus favorable.

La *réduction des dépenses*, qui est le moyen pour les particuliers de se procurer des disponibilités, est impossible à réaliser promptement pour un Etat. Même dans les cas où il serait possible de restreindre ou de supprimer certains services publics, la multiplicité des intérêts en cause ne permettrait de réaliser ces réformes que peu à peu, sous peine de jeter le trouble dans toute l'existence du pays.

Reste alors l'*augmentation des impôts*. Mais, réalisée brusquement, à un moment de crise, dans l'énorme proportion nécessaire pour éviter tout emprunt, elle aurait des inconvénients plus grands que l'emprunt lui-même. Non seulement des taxes excessives imposent à tous les citoyens de dures privations, mais encore elles entravent et parfois mènent à la ruine une foule d'entreprises, de telle sorte qu'elles peuvent porter à la prospérité future d'un pays une atteinte plus grave que l'augmentation de sa dette. Au moment d'une grande guerre, en particulier, ce serait folie de surcharger de taxes nouvelles les industries déjà soumises à de graves perturbations, les particuliers déjà atteints dans leurs revenus. Pour acquitter des impôts qu'il faudrait doubler tout d'un coup, beaucoup de citoyens seraient obligés eux-mêmes d'emprunter, généralement dans des conditions bien plus onéreuses que ne ferait l'Etat ; mieux vaut donc que ce soit l'Etat qui

emprunte. Comme le disait Laffitte, l'impôt exige souvent de l'argent là où il n'y en a pas, tandis que l'emprunt va le solliciter là où il est ; c'est pourquoi celui-ci constitue un moyen préférable de subvenir à une augmentation brusque des dépenses publiques, — bien entendu lorsqu'elle a un caractère momentané, de telle sorte que l'on puisse espérer amortir ensuite la dette contractée, avant que des besoins analogues se représentent.

L'*amortissement* lui-même peut avoir plus d'inconvénients que d'avantages quand il est *intempestif*, quand il oblige à grossir encore le fardeau des impôts au moment où ce fardeau est particulièrement difficile à supporter. C'est ce qui arrive après des crises violentes ; si effrayante qu'apparaisse la dette contractée au cours de ces crises, il vaudrait souvent mieux ne pas commencer à l'amortir de suite, au moment où les intérêts seuls constituent déjà une charge presqu'excessive, et, au lieu de multiplier les impôts, attendre que le développement de la richesse publique ait accru le rendement de ceux qu'il était indispensable d'établir dès l'abord, de manière à amortir ensuite avec des plus-values. Malheureusement, le défaut de pondération de l'opinion publique fait presque toujours adopter la ligne de conduite inverse. C'est ainsi qu'on a vu l'Angleterre et la France après les guerres du premier Empire, les États-Unis après la guerre de la Sécession, la France encore après 1871, entreprendre aussitôt un amortissement énergique, alors qu'il était presqu'impossible d'imaginer et de percevoir des impôts suffisants pour équilibrer le budget ; puis, l'Angleterre comme la France, pendant la période de paix et de prospérité correspondant à la monarchie de juillet, qui eût été si favorable à l'amortissement, se sont laissées aller à le réduire presque à rien ; de même, les États-Unis ont recommencé en 1892 à grossir leur dette, modérément sans doute, mais sans raison sérieuse jusqu'à la guerre avec l'Espagne ; enfin la France, après la dernière guerre, a renoncé dès 1878 à amortir réellement, pour se lancer dans des emprunts absolument insensés. La difficulté de maintenir un amortissement un peu large dans les budgets, dès qu'un retour de prospérité fait disparaître les craintes engendrées au début par une forte augmentation de la dette publique, est telle, qu'on doit peut-être louer plutôt que blâmer les financiers qui, au lieu d'attendre une époque plus favorable, profitent de ces craintes pour organiser de suite un système énergique de réduction des emprunts émis ; sans doute cet amortissement est plus apparent que réel au début et trop souvent momentané, mais il n'est pas moins utile pour enrayer l'accroissement de la dette,

sinon pour la réduire sensiblement. L'incohérence habituelle aux pouvoirs publics et leur manque d'esprit de suite ne permet guère de tenir une conduite rationnelle, en cette matière comme en beaucoup d'autres, et conduit à amortir, non quand on le pourrait aisément, mais quand on réussit à en faire accepter l'idée par le législateur.

Tout en reconnaissant l'utilité et même la nécessité des emprunts dans certaines circonstances, il importe de ne pas perdre de vue les charges qu'une dette notable entraîne pour un pays. Au XVIIIe siècle, de nombreux écrivains ont soutenu que, quand les créanciers d'un Etat étaient ses propres citoyens, la charge était purement apparente : en ce cas, disaient-ils, c'est *la main droite qui doit à la main gauche* ; les rentiers encaissent ce que payent les contribuables, sans que l'ensemble du pays en soit ni plus riche ni plus pauvre. A ce paradoxe, on peut répondre d'abord que les contribuables paient plus que les rentiers ne reçoivent, car, en sus du produit net de l'impôt, ils supportent les frais de perception et les faux-frais, sujétions et pertes que nous analyserons au Chapitre 4 ci-après. En outre, l'impôt frappe la partie active de la population, grève et arrête parfois les entreprises productives, tandis que la rente constitue un revenu mort, en quelque sorte, qui n'exige aucune initiative de la part de ceux qui le touchent, ne vivifie aucune industrie. Enfin et surtout, la perte réelle à laquelle correspond la dette publique, c'est celle de la majeure partie des capitaux absorbés par l'Etat, de tous ceux qui ont reçu un emploi improductif. Sans doute, quand l'Etat emprunte pour exécuter des travaux profitables, il utilise une partie de l'épargne publique. Quand ces travaux sont productifs d'un revenu suffisant, l'emprunt ne grève nullement les contribuables. Même quand les avantages qu'ils procurent au public sont de ceux auxquels ne correspond aucun revenu pour le fisc, ces avantages compensent néanmoins, pour l'ensemble des citoyens, les impôts qu'ils paient afin de rémunérer le capital emprunté. Mais lorsque l'emprunt a servi, comme cela arrive trop souvent, à couvrir soit des déficits budgétaires résultant de dépenses d'une utilité contestable, soit les frais de guerres, de révolutions, etc., lorsqu'il a été absorbé par des calamités publiques, il constitue une perte sèche pour l'ensemble de la nation : le rentier perçoit le même revenu que s'il avait placé son capital dans une entreprise lucrative : mais ce revenu, au lieu de représenter un surcroît de production dû à une extension de l'outillage agricole et industriel

du pays, est prélevé par l'impôt sur l'ensemble de la production du peuple qui l'a emprunté sans en tirer aucun profit, ce qui diminue d'autant la richesse nationale.

Il est donc absurde de nier qu'une dette, même intérieure, soit une charge pour un pays, toutes les fois qu'elle ne représente pas un capital affecté à des emplois productifs au moins d'*utilité*, sinon de *revenu*. Il y a cependant deux remarques intéressantes à tirer de ce paradoxe.

La première, c'est que, quand un pays *convertit* une dette intérieure, il faut, ou bien qu'il réduise en même temps les impôts ou bien, ce qui revient au même, qu'il affecte l'économie réalisée à des dépenses nécessaires qui eussent obligé à accroître les poids des charges publiques ; sinon, il diminue le revenu de l'ensemble des citoyens, puisqu'il cesse de verser aux rentiers une somme que les contribuables continuent de payer. Ainsi, toute conversion dont le profit passe en coulage ou en dépenses inutiles appauvrit en réalité une nation, en ajoutant un gaspillage nouveau, pris sur le revenu des rentiers, au gaspillage ancien de tout ou partie du capital fourni par eux.

La seconde remarque à retenir, c'est qu'une *dette extérieure*, contractée vis-à-vis de l'étranger, entraîne des inconvénients économiques plus grands qu'une dette intérieure. Cela ne veut pas dire qu'un pays où les capitaux manquent ne fasse pas une bonne opération, en empruntant au dehors ceux qui sont nécessaires à la mise en valeur de son territoire. Mais ensuite, il ne peut pourvoir au service de cette dette qu'en fournissant chaque année aux pays étrangers des produits qui représentent l'intérêt qu'il leur doit, c'est-à-dire en ayant un excédent régulier des exportations sur les importations, et, si quelque fait nouveau tend à restreindre ses débouchés, il peut en résulter des crises dangereuses (voir Livre IV, Chap. 2, § V). Tant que la circulation monétaire reste saine, l'influence des sorties et des rentrées d'or sur le mouvement naturel des prix suffit à maintenir l'équilibre, ainsi que nous l'avons montré dans la théorie des changes internationaux et dans celle du commerce extérieur ; puis, peu à peu, à mesure que le pays emprunteur s'enrichit, les nationaux qui ont des capitaux à placer rachètent la dette aux étrangers, comme cela est arrivé pour les Etats-Unis, l'Autriche, l'Italie, et la difficulté s'atténue jusqu'à disparaître. Mais, si un pays dans cette situation a le malheur de vouloir remédier à la gêne momentanée due à des sorties d'or en donnant cours forcé à une monnaie dépréciée ou à du papier-monnaie, il se lance dans des diffi-

cultés inextricables. Quand, plus tard, il a besoin de faire un nouvel appel aux capitalistes étrangers, il est obligé, pour trouver des prêteurs, de s'engager à assurer en or, et non en monnaie intérieure dépréciée, le service des titres qu'ils achètent : la dette *extérieure*, payable en or, se distingue alors *légalement* de la dette *intérieure*, payable en monnaie du pays. Pour peu que le change tende ensuite à se détériorer, comme les contribuables paient en papier tandis que les rentiers sont payés en or, il faut accroître les impôts pour couvrir l'écart, et la difficulté de se procurer à chaque échéance l'or que les recouvrements normaux ne fournissent plus peut devenir très grande. C'est une des causes qui ont acculé divers pays aux banqueroutes que nous étudierons tout à l'heure.

Du moment où l'on admet qu'il peut être utile et même nécessaire de recourir à l'emprunt, chaque pays a grand intérêt à *développer son crédit*, pour pouvoir emprunter dans les conditions les plus avantageuses. Le *bon ordre des finances*, la *publicité des budgets et des comptes*, la rigueur à maintenir les dépenses dans les limites des *prévisions*, sont les moyens principaux d'inspirer confiance aux capitalistes ; les progrès considérables que le *régime parlementaire* a amené à ces divers points de vue, en séparant l'autorisation et le contrôle des dépenses de la gestion des services, a été l'une des causes les plus efficaces du développement du crédit public depuis un siècle.

Lorsqu'un pays est déjà très endetté, la pratique régulière de l'*amortissement* est une des meilleures garanties qu'il puisse donner. C'est une des raisons qui expliquent que, dans les crises, les financiers jugent souvent utile d'organiser et de faire fonctionner l'amortissement, sans même attendre que l'ère des emprunts soit close, pour accroître la confiance du public.

Les Etats dont l'administration générale est suspecte de désordre ou d'impuissance offrent souvent à leurs prêteurs un *gage spécial*, tel que le produit des douanes, de tel ou tel monopole, des impôts de telle ou telle province. C'est dans ces conditions que divers pays d'Orient et d'Extrême-Orient ont commencé à lancer leurs emprunts sur le marché. Mais, pour offrir une garantie réelle, il faut que les revenus servant de gage soient soustraits à l'autorité qui avoue en quelque sorte son impuissance à mettre l'ordre dans l'ensemble de ses finances, et pour cela, il faut qu'une administration spéciale soit chargée de les percevoir. Encore l'expérience montre-t-elle que cette adminis-

tration est presque toujours supprimée au moment même où elle aurait l'occasion d'être utile en s'opposant au détournement des ressources affectées au service de l'emprunt, si elle n'a pas reçu une organisation dont l'indépendance soit garantie par des arrangements internationaux de l'ordre de ceux dont nous parlerons plus loin ; l'affectation spéciale des ressources budgétaires à un objet particulier est, comme nous l'avons déjà dit, un régime qui n'a guère de raison d'être que dans les finances soumises à un contrôle extérieur. Cette affectation revêt d'ailleurs parfois le caractère d'un véritable *manque de foi envers les créanciers antérieurs*, quand un Etat distrait de l'ensemble de ses ressources, qui était leur gage commun, ses revenus les plus assurés, pour en faire le gage spécial des prêteurs nouveaux et arriver ainsi à grossir encore une dette déjà excessive.

Ce qui oblige certains Etats dont la situation financière est compromise, dont le crédit a été ébranlé par de mauvaises pratiques, à se soumettre à une sorte de contrôle international portant spécialement sur l'emploi des ressources affectées au paiement de leur dette, c'est qu'en dehors de ce régime, il n'y a pas de *pouvoir coërcitif contre la puissance publique*. C'est là un point sur lequel il est bon d'insister. Ce qui fait la valeur des créances sur un Etat, c'est le *respect qu'il a pour ses engagements*. Mais, en dehors de cas absolument exceptionnels, ce respect ne peut venir que de la qualité de l'esprit public, car un Etat est toujours *seul juge de sa solvabilité*. Il y a bien, dans la plupart des pays, des tribunaux à qui les particuliers peuvent s'adresser pour faire condamner l'Etat à leur payer ce qu'il leur doit ; mais les condamnations ne sont suivies d'effet que dans la mesure où la puissance publique s'y soumet volontairement, car les voies d'exécution de droit commun ne sont pas applicables contre elle (voir Livre III, Chap. 2, § II, D). Dans beaucoup de pays, comme en France, les biens et les deniers de l'Etat sont légalement *insaisissables*, parce qu'il ne peut en être disposé que dans les formes prescrites par les lois sur la comptabilité publique. Même dans les pays, comme l'Angleterre, où les moyens ordinaires d'exécution forcée des jugements sont applicables en droit contre les personnes publiques, en fait, du moment où il s'agit du paiement d'une dette atteignant un chiffre élevé, le législateur seul peut créer par l'impôt les ressources nécessaires pour y pourvoir. Vis-à-vis des autorités locales, les créanciers peuvent trouver un recours auprès du pouvoir central, qui se réserve le droit d'inscrire d'office à leur budget les crédits néces-

saires au paiement des dettes exigibles et de créer les ressources correspondantes. Vis-à-vis des Etats, il n'y a pas d'autorité supérieure qui puisse être invoquée, et ce n'est que par exception que des puissances étrangères ont organisé une sorte de contrainte internationale contre quelques-uns d'entre eux. C'est pourquoi les manquements à la foi publique envers les créanciers des Etats ont été si fréquents et portent au crédit de ceux qui y ont eu recours une atteinte qu'une longue période de fidélité à leurs engagements peut seule atténuer dans la suite.

Les procédés employés par les Etats, pour réaliser des *banqueroutes* partielles ou totales, ont été aussi nombreux que les procédés d'emprunt. Ils ont joué un rôle trop important dans l'histoire des finances de nombreux pays pour que nous ne nous y arrêtions pas un moment.

Souvent, la violation des engagements pris se dissimule derrière des mesures qui, au premier abord, ne semblent nullement incorrectes. Ainsi, en principe, à moins d'engagement contraire, la rente sur l'Etat est payable en monnaie quelconque ayant cours dans le pays et passible des impôts généraux qui frappent tous les revenus; les rentiers partagent le sort des autres citoyens, au point de vue de la législation monétaire et fiscale. Mais, quand des mesures spéciales sont prises, pour les obliger à subir des pertes ou des charges particulières, ces mesures peuvent équivaloir à une banqueroute véritable. Tel est le cas, lorsqu'un Etat paye sa dette en *papier-monnaie* ou en *monnaie dépréciée* qui n'a pas un pouvoir libératoire absolu, par exemple en papier que les Caisses publiques elles-mêmes ne reçoivent pas comme paiement des droits de douane. Il en est de même lorsque la loi établit une *taxe sur la rente* qui rentre théoriquement dans le système général d'impôts du pays, mais qui en réalité ne frappe que les créanciers de l'Etat, ou encore les frappe dans une mesure très supérieure à celle où les autres contribuables sont atteints. Tel était le cas en Italie, il y a quelques années : l'intérêt de la rente 5 p. 100 avait été réduit à 4 p. 100 par un impôt qui prélevait 20 0/0 sur le montant des coupons, alors que le prélèvement correspondant ne dépassait pas 15 0/0 sur les coupons des autres valeurs mobilières; cet impôt spécial a d'ailleurs été supprimé lors de la conversion récente de la rente italienne, le nouveau titre ayant été déclaré exempt de tout impôt présent ou futur.

Quelquefois, les Etats retardent simplement le paiement de leurs dettes, en s'acquittant en *bons* portant intérêts, en *titres*

d'un emprunt nouveau, etc. Si ces titres ne sont négociables immédiatement qu'avec une perte sensible, les rentiers ou les fournisseurs à qui on les donne sont en réalité frustrés d'une somme égale à cette perte. Le premier Empire a appliqué ce procédé au paiement de certains fournisseurs, à diverses reprises. La République Argentine a fait de même vis-à-vis de ses créanciers en 1891, et le Brésil en 1898.

Nous avons cité déjà des exemples des *réductions d'intérêts* imposées aux rentiers, non pas par une conversion régulière comportant offre de remboursement du capital, mais par une *consolidation* équivalant à une faillite, comme celle à laquelle le Directoire a procédé en France lorsqu'il a réduit la dette sous prétexte d'en mieux assurer le paiement.

Enfin quelques Etats ont tout simplement répudié tout ou partie de leur dette, en arguant de l'*irrégularité* des conditions dans lesquelles elle avait été contractée ou de l'*illégitimité* du Gouvernement de qui elle émanait.

De pareilles violations de la foi publique portent une atteinte grave au crédit d'un pays. Cependant, lorsque les circonstances sont telles que, pour continuer le service de la dette, il faudrait soit grossir les impôts au-delà des limites dans lesquelles ils sont perceptibles sans tarir la prospérité du pays, soit contracter des emprunts très onéreux qui achèveraient sa ruine, il peut être nécessaire de trouver des atermoiements, et l'intérêt même des créanciers leur conseille de s'y prêter pour éviter une banqueroute totale et définitive de leur débiteur. L'usage tend à se répandre d'appeler, en pareil cas, les porteurs de titres à débattre avec l'Etat défaillant les conditions dans lesquelles lui seront accordées certaines facilités de paiement, ou même la remise partielle de sa dette : c'est ainsi qu'ont procédé récemment la République Argentine et le Brésil. Un Etat qui signe de la sorte un *concordat* amiable ébranle son crédit beaucoup moins que s'il se refusait, par un acte unilatéral, à tenir intégralement ses engagements. En admettant les représentants des créanciers à surveiller l'application des arrangements pris avec eux, en leur déléguant au besoin la perception ou le contrôle de certaines parties du revenu public, comme l'a fait la Turquie en 1881, un Etat peut restaurer son crédit dans une mesure qui eût paru tout à fait invraisemblable au fort de ses embarras.

Un contrôle de ce genre s'impose surtout quand les créanciers sont des capitalistes étrangers, dont les intérêts ne touchent pas directement le pays débiteur. Il semble que ces créanciers

devraient pouvoir compter sur l'appui de leurs Gouvernements ; jusqu'ici, pourtant, ceux-ci sont rarement intervenus en pareil cas. On a vu le même État qui envoyait des navires de guerre appuyer les réclamations d'un ou deux de ses nationaux victimes, dans une affaire particulière, du manque de foi d'une administration mal réglée, tolérer sans intervenir que des gouvernements barbares ou anarchiques suspendent le service d'emprunts émis sur son marché et dans lesquels ses citoyens avaient engagé de gros capitaux. Cependant, l'intervention des puissances étrangères, pour organiser une sorte de *tutelle*, serait le seul moyen d'assurer une sanction aux promesses faites aux porteurs d'une dette extérieure, quand elles risquent de n'être pas régulièrement tenues. Jusqu'ici, l'organisation d'un contrôle de ce genre n'a guère eu lieu que dans deux cas : tantôt elle a été la conséquence de la garantie de l'emprunt d'une puissance par des puissances étrangères, comme cela a été fait pour la Grèce en 1898 ; tantôt elle a été le prélude de la main-mise sur l'indépendance du pays qui y était soumis, ainsi qu'il est arrivé pour la Tunisie ou pour l'Egypte, où des *commissions internationales* ont été instituées en vue d'assurer le paiement des dettes dont l'intérêt avait été réduit d'accord avec les créanciers, après les banqueroutes partielles du premier de ces pays en 1870, du second en 1876. Il semble que la difficulté de concilier l'indépendance politique d'un État avec un contrôle de ce genre pourrait être surmontée par la création de quelqu'un de ces organes internationaux institués de nos jours pour tant d'autres objets, qui exercerait la surveillance nécessaire au nom de l'Europe entière sans pouvoir être soupçonné d'arrière-pensées conquérantes ; ce serait une amélioration considérable pour la sécurité de transactions importantes.

Les emprunts publics ont amené, par suite des gaspillages et des faillites auxquelles ils ont donné lieu, la perte de capitaux colossaux. Il n'en ont pas moins été l'un des facteurs importants des progrès économiques réalisés depuis un siècle. Il ont contribué puissamment au développement des voies de communication dans les régions où elles ne pouvaient être directement rémunératrices, ainsi que des œuvres de colonisation. Ils ont répandu le goût et l'habitude de l'épargne, par les facilités données au public pour trouver des placements offrant une grande sécurité, et si, en France par exemple, le goût exagéré des fonds d'État a pu parfois détourner les capitaux des entreprises privées, il a, d'autre part, contribué à constituer les réserves latentes qui nous ont per-

mis de traverser de cruelles épreuves sans succomber sous les difficultés financières.

Mais, à côté de ces avantages, il faut rappeler le danger des tentations auxquelles les États sont exposés, par la facilité qu'ils trouvent à s'endetter. Le prodigieux développement de la richesse générale depuis un siècle et demi a permis aux nations européennes de supporter sans fléchir le fardeau accumulé par leur imprudence ; de même, les Républiques de l'Amérique du Sud ou les États australiens pourront trouver, dans la mise en valeur de leurs immenses territoires, des ressources pour faire face à des engagements démesurés. Comme nous le montrerons en examinant, à la fin du présent Livre, les effets du grossissement continu des budgets, les progrès économiques, sans précédents dans l'histoire, réalisés depuis une centaine d'années, ont seuls permis à la plupart des nations de supporter de plus en plus aisément des charges qu'on eût crues à certains moments hors de toute proportion avec leurs ressources, et même de les accroître encore après un temps d'arrêt assez court, au lieu de les alléger peu à peu. Mais, si ce progrès des capitaux et des revenus de toute nature ne paraît pas près de s'arrêter, rien ne prouve qu'il durera indéfiniment. C'est pourquoi ce serait folie de considérer comme susceptible de se perpétuer la pratique des emprunts s'accumulant toujours sans être sérieusement amortis, et l'on ne saurait trop répéter que les peuples qui s'y livrent s'exposent aux pires catastrophes, le jour où des complications extérieures nouvelles, ou tout simplement l'arrêt du développement de la richesse publique, ne leur permettraient plus de faire face à leurs engagements.

CHAPITRE III

LES DÉPENSES PUBLIQUES

I. Classification et mode d'évaluation des dépenses des services publics. — Nous avons vu que, dans la confection du budget, les pouvoirs publics commencent par fixer le montant des crédits nécessaires aux divers services et qu'ils déterminent seulement ensuite les recettes au moyen desquelles il y sera pourvu. De même, avant d'étudier les impôts, nous devons passer en revue les dépenses auxquelles ils ont à subvenir et qui seules les justifient.

Nous avons déjà chiffré l'une des parties les plus importantes de ces dépenses, l'intérêt et l'amortissement de la dette publique. Nous avons laissé de côté, toutefois, un des éléments qui figurent légalement dans cette dette, les pensions allouées aux anciens fonctionnaires, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs. Nous avons dit que si, en droit, chacune de ces pensions a bien le caractère d'une dette qui s'éteindra à la mort du titulaire, en fait, l'ensemble des dettes de cet ordre contractées vis-à-vis des anciens agents de chaque service n'est pas une charge du passé susceptible de s'amortir ou de disparaître, car cette charge se renouvelle constamment par de nouvelles admissions à la retraite. En réalité, les dépenses ainsi faites constituent une partie des émoluments alloués au personnel des administrations publiques en paiement du travail qu'il fournit. Il n'est pas douteux que, si la loi ne reconnaissait plus aux fonctionnaires de droits à des pensions, il faudrait accroître les traitements d'une somme au moins égale à l'économie réalisée, pour conserver un recrutement de même qualité. Les retraites sont donc un élément des frais de chaque service, qu'il faut réunir aux autres pour savoir ce que ce service coûte aux contribuables.

Il est bon toutefois de constater d'une manière générale que cet élément est un de ceux qui grossissent le plus rapidement, car, non seulement il suit les augmentations du nombre des agents et des traitements auxquels les pensions sont proportionnelles, mais encore il s'accroît par des raisons qui lui sont propres : le relèvement de certains tarifs de retraites, l'extension, tantôt à un service, tantôt à un autre, des tarifs ou des conditions particulièrement favorables réservés jadis à des catégories de fonctionnaires très limitées. Dans les comptes de l'exercice 1869, les pensions de toute nature (y compris celles de la Légion d'honneur et les pensions militaires servies à cette époque par la Caisse des invalides de la marine) figuraient pour une centaine de millions, atténuées par 15 millions de retenues sur les traitements ; en 1906, leur montant atteignait 274 millions, avec 42 millions de retenues diverses comme contre-partie ; au projet de budget de 1909, il s'élève à 292 millions, pour 43 millions de retenues et, comme toujours, ces chiffres seront sans aucun doute largement dépassés.

Les dépenses des services publics nationaux, en dehors de la dette, peuvent se grouper en deux grandes classes, répondant aux deux aspects essentiels sous lesquels peut être envisagé le rôle de l'Etat, tel que nous l'avons défini dans notre Livre I[er] (Chap. 2, § VII, B et C).

Dans la première, nous rangerons les dépenses qui se rattachent à la fonction primordiale de l'Etat, au maintien de l'ordre et de la sécurité publique, à ces services indispensables qui ne procurent à aucun particulier des avantages personnels et chiffrables en argent, mais sans lesquels toute civilisation et toute existence nationale disparaîtraient.

La seconde classe comprend les dépenses que l'Etat assume pour des services qu'il pourrait à la rigueur abandonner à l'initiative privée, qui ont pour objet de procurer à des individus plus ou moins nombreux des avantages que sans doute l'Etat juge d'intérêt public de leur assurer, puisqu'il s'en charge, mais dont il pourrait se désintéresser, dont il s'est désintéressé dans certains pays et à certaines époques. Dans cette catégorie, nous trouverons d'abord les dépenses faites par l'Etat comme *entrepreneur des services publics* qui, à son défaut, seraient certainement assurés tant bien que mal par des entreprises privées organisées avec ou sans son concours dans un but de lucre, — puis les *subventions* allouées à certaines entreprises qui risqueraient de péricliter si le budget ne leur venait en aide, — enfin les

secours accordés aux malheureux, soit directement, soit en subventionnant les œuvres d'assistance ou de prévoyance organisées par des particuliers, les dépenses que l'on peut appeler de solidarité sociale, dans lesquelles l'Etat joue un rôle qui, à son défaut, devrait être rempli, non par des entreprises ayant le gain pour objet, mais par la charité privée.

Les dépenses de la première catégorie constituent essentiellement, au point de vue économique, les frais généraux de l'atelier social, qui doivent être nécessairement répartis par l'impôt entre tous les citoyens, sans qu'on puisse dire que personne en tire un profit spécial, tandis que celles de la seconde se traduisent par un service rendu à certains individus, dont la communauté ne tire profit que par répercussion.

Dans les deux catégories, nous ne porterons comme dépense publique que la charge *nette* de chaque service, après déduction des revenus accessoires ou des rémunérations partielles obtenus par l'Etat en raison du fonctionnement de ce service ; nous tâcherons, en outre, de grouper toutes les dépenses afférentes à l'ensemble d'un service, y compris les pensions, frais accessoires, etc., lors même qu'au point de vue budgétaire elles sont dispersées dans les comptes de ministères différents.

Nous présenterons le tableau des dépenses de l'Etat, en France, d'après les comptes de l'exercice 1906. Nous indiquerons, pour celles qui sont normalement sujettes à s'enfler d'année en année, les prévisions inscrites au projet de budget de 1909, en rappelant que, suivant toutes probabilités, les dépenses réelles de cet exercice dépasseront les prévisions, en raison des crédits supplémentaires passés dans les habitudes. Nous ne pourrons tenter que dans une mesure restreinte des rapprochements avec le passé ou avec les pays étrangers, à cause de l'extrême difficulté de dégager des chiffres comparables des comptes d'administrations organisées sur des bases absolument différentes.

Nous prendrons ensuite les dépenses des localités et nous tâcherons de les grouper de la même manière que celles de l'Etat, d'après les comptes publiés pour les départements et pour la Ville de Paris et d'après des renseignements statistiques malheureusement assez incomplets pour l'ensemble des autres communes.

Nous terminerons en faisant le total des dépenses publiques par catégories et en indiquant les causes essentielles de leur progression rapide, ainsi que les difficultés auxquelles se heurte toute tentative pour les réduire.

II. Les dépenses publiques de la France en 1906. — A. — Dépenses de souveraineté de l'État. — Ces dépenses se divisent en deux grandes catégories, celles des armées de terre et de mer et celles des services civils.

Les dépenses *militaires* représentent, dans les budgets de tous les États européens, l'élément le plus important. Elles se répartissent, dans le nôtre, entre trois ministères, et comprennent en outre des pensions atteignant un total très élevé. Leur ensemble se chiffre ainsi, d'après les comptes de 1906 :

	millions
	—
Ministère de la Guerre (y compris les prélèvements sur l'emprunt réalisé à l'occasion de l'expédition de Chine en 1901)	870
Ministère de la Marine (sans la subvention à la Caisse des Invalides).	293
Ministère des Colonies (dépenses militaires).	84
Pensions et suppléments de pensions	155
Traitements des membres militaires de la Légion d'honneur . .	12
Total.	1.414

De ce total, il faut déduire diverses recettes se rattachant aux mêmes services qui compensent une partie des dépenses, savoir :

	millions
	—
Concours des Colonies aux dépenses faites pour leur défense, de la Ville de Paris à celles de la Garde républicaine, de diverses communes aux travaux de casernement	19
Retenues sur la solde des officiers	9
Pensions des élèves des Écoles militaires, paiements de chevaux cédés à des officiers	3
Ventes de terrains provenant d'anciennes fortifications et de vieilles matières provenant des arsenaux, produits du travail des détenus, frais de fabrication des poudres vendues au public, etc., environ . . .	13
Total des déductions.	44

La dépense nette a donc été de 1.370 millions. Elle répond, il est vrai, à une année pour laquelle les crédits supplémentaires ont atteint un chiffre absolument anormal, en raison des complications politiques nées des affaires marocaines. Mais les années où des dépenses exceptionnelles s'ajoutent aux frais permanents d'entretien de notre état militaire sont nombreuses, en dehors même des grandes guerres, en raison tantôt d'un état de tension politique, tantôt d'une expédition coloniale, tantôt de la réfection de telle ou telle partie de l'armement qui s'impose à la suite de chaque invention nouvelle. Comme nous l'avons vu, ces dépenses,

qui se reproduisent périodiquement, sont trop souvent portées dans des comptes spéciaux ou dans des budgets extraordinaires alimentés par l'emprunt, afin de ne pas troubler l'équilibre du budget ordinaire.

Les dépenses militaires ont considérablement augmenté depuis la guerre de 1870, par suite de l'augmentation des effectifs permanents, de la complication croissante de l'armement, de l'entretien du matériel et de l'équipement préparés pour des réserves immenses. Les dépenses totales des armées de terre et de mer, en temps de paix, ne dépassaient guère 300 millions dans les dernières années de la Restauration ; elles montaient à près de 500 millions à la fin du règne de Louis-Philippe et à 650 millions seulement dans les dernières années du second Empire. Elles ont donc plus que doublé depuis lors.

Il faut remarquer que les chiffres ci-dessus ne comprennent pas toutes les dépenses que la France s'impose pour la défense nationale. Les subventions à la marine marchande, à la Caisse des invalides de la marine, à l'industrie chevaline, que nous retrouverons plus loin, sont en grande partie motivées par la nécessité d'assurer le recrutement de la flotte, la remonte de la cavalerie etc. ; de même, les dépenses faites pour certains chemins de fer dans un intérêt presqu'exclusivement stratégique, par exemple lorsque des lignes ne devant avoir qu'un trafic infime sont construites avec deux voies et avec un profil excellent en vue de la mobilisation de l'armée, ou encore l'aggravation des garanties d'intérêts résultant de la réduction énorme du prix des voyages pour les militaires, chargent le budget des Travaux publics au profit de celui de la Guerre.

Enfin et surtout, on ne doit pas perdre de vue que la défense nationale, à côté du prélèvement considérable qu'elle exige sur le produit des impôts perçus *en argent*, fait peser sur la population une lourde charge, résultant de l'impôt spécial *en nature* constitué par le *service militaire obligatoire*. Nous ne voulons pas parler ici de ce que l'on a appelé l'*impôt du sang*, de l'obligation de risquer sa vie s'il le faut pour la défense de la patrie, qui incombe à tout citoyen valide ; c'est là un sacrifice qui ne se chiffre point en argent. Mais l'*impôt du temps*, résultant du régime qui astreint tous les jeunes gens à passer plusieurs années à la caserne, représente une charge permanente, pesant lourdement sur la vie économique d'un pays et dont on peut essayer de chiffrer l'importance de la manière suivante.

Les effectifs en vue desquels sont établis nos budgets actuels

comprennent, pour l'ensemble des armées de terre et de mer, près de 10.000 officiers et assimilés et 650.000 sous-officiers et soldats, non compris les troupes indigènes de nos diverses colonies. C'est volontairement que tous les officiers consacrent la période active de leur existence au service militaire ; on doit donc admettre, au point de vue économique, que la solde, les pensions, les avantages divers qui leur sont alloués, la considération dont ils jouissent représentent la juste rémunération de leur travail, et ce serait faire un double emploi que d'ajouter aux dépenses inscrites au budget de la guerre, à leur profit, quelque chose pour le temps qu'ils consacrent à l'État. De même, les 8.000 hommes de la légion étrangère, la grande majorité des 55.000 sous-officiers, des 25.000 gendarmes et assimilés, des 40.000 caporaux et soldats rengagés ou commissionnés figurant dans les effectifs se composent d'hommes dont la présence sous les drapeaux est volontaire et par conséquent doit être supposée payée intégralement par les sacrifices financiers faits en vue de les y retenir.

Mais il reste plus de 500.000 hommes levés en vertu des lois sur le recrutement, pour qui le temps qui leur est pris représente un manque à gagner très important. L'État les loge, les nourrit, les habille, en bornant ses prestations au strict nécessaire répondant aux besoins d'un homme seul, alors qu'ils ont atteint l'âge où tous ceux d'entre eux qui sont voués aux professions manuelles gagneraient le plein salaire, le salaire qui, pour l'ouvrier marié, représente souvent la totalité, en tout cas la plus grande partie des ressources sur lesquelles vit une famille entière. A l'âge où le jeune homme rangé pourrait soit apporter un concours précieux à ses parents, soit constituer en vue de son futur ménage la petite épargne qui serait si utile dans les jours difficiles, où celui qui est moins prévoyant pourrait vivre largement s'il n'avait pas encore de charges, le soldat ne peut se procurer les moindres douceurs que si sa famille lui envoie quelqu'argent. En évaluant la différence, entre la valeur marchande du temps pris à l'homme levé par la conscription et les dépenses que l'État fait pour son entretien, à 1 franc par jour seulement (et elle est bien plus forte pour l'ouvrier ayant un bon métier, pour le jeune homme dont l'entrée dans une carrière libérale est retardée), on trouve que cet impôt en nature représente, pour 300 jours ouvrables, environ 150 millions par an ; on arriverait à 300 millions, si l'on admettait une perte moyenne de 2 francs par jour.

Cet impôt était autrefois très inégalement réparti, quand le sort désignait, parmi tous les jeunes gens d'une classe, ceux à qui l'Etat prendrait ainsi sept années de leur existence, tandis que les autres seraient entièrement exempts ; c'est pourtant ce régime inique qui a été en vigueur depuis la Restauration jusque vers la fin du second Empire. Les lois du 27 juillet 1872 et du 15 juillet 1889 avaient déjà atténué l'inégalité, en réduisant la durée du service d'abord à cinq ans, puis à trois ans, pour les jeunes gens que le sort frappait, en même temps qu'elles exigeaient un an de service de tous les autres ; en outre, elles accordaient la réduction à un an (parfois sauf compensation pécuniaire) à ceux dont le temps avait une valeur particulière, en raison soit des capacités spéciales dont ils justifiaient, soit de leur rôle de soutiens de famille. La loi du 21 mars 1905 a ramené uniformément à deux ans la durée du service, en faisant disparaître à la fois les inégalités qui ne reposaient que sur le sort et celles qui étaient justifiées par un intérêt social. Un puissant courant d'opinion tend à réduire la présence obligatoire sous les drapeaux à la durée strictement nécessaire pour donner à chaque citoyen l'instruction militaire sans laquelle il ne pourrait concourir utilement à la défense du pays, et l'on ne peut guère douter que la réduction du service à un an finisse par être admise assez prochainement. On diminue ainsi peu à peu l'impôt en nature, en *temps*, mais à charge de beaucoup grossir en argent le budget de la Guerre. Déjà, à la suite de la loi de 1889 et bien plus encore de celle de 1905, il a fallu faire les sacrifices nécessaires pour déterminer à rester sous les drapeaux, par une rémunération suffisante, les hommes que les dernières années de service obligatoire fournissaient jusque-là pour constituer une partie des cadres inférieurs. Le jour où le service d'un an sera devenu la règle, il faudra assurer de même, à prix d'argent, une foule de travaux qui sont effectués actuellement par des soldats ayant fini leurs *classes* et qu'on ne peut pas cumuler avec l'apprentissage du métier militaire : entretien du matériel, écritures, service personnel des officiers, etc. Il faudra aussi retenir par de hautes payes le nombre de soldats nécessaire pour constituer l'effectif indispensable, dans tous les régiments, au sérieux des manœuvres et, dans ceux qui sont sur la frontière, à l'efficacité de leur rôle éventuel d'avant-garde.

Le budget de 1906 n'a eu à supporter qu'une partie des dépenses résultant de la réduction du service à deux années. Aussi le projet de budget de 1909, sans comprendre aucune dépense anor-

male, comporte-t-il déjà pour la défense nationale un ensemble de crédits presqu'égal aux dépenses de 1906. On peut donc considérer celles-ci comme représentant le chiffre normal qu'atteindront désormais nos charges militaires. A l'époque vraisemblablement assez prochaine où une réduction nouvelle du service obligatoire se produira, il faudra encore accroître sensiblement le montant des sacrifices faits en argent, si l'on ne veut pas diminuer la valeur défensive de nos armées de terre et de mer dans une proportion dangereuse pour la sécurité du pays.

Si difficile qu'il soit de trouver des ressources pour y subvenir, il est invraisemblable que les impôts nécessaires soient plus nuisibles, plus durs et plus mal répartis que l'impôt en nature résultant du prélèvement de plusieurs des plus belles années de la vie d'une partie des hommes valides désignée par le hasard. Autant il est légitime d'exiger de chaque citoyen qu'il consacre le temps nécessaire à se préparer à défendre son pays, autant il est absurde de retenir de force un homme pour lui faire remplir des fonctions de sous-officier, de scribe, de musicien ou même de domestique, que d'autres rempliront aussi bien et volontairement moyennant un salaire convenable. Au point de vue économique, en particulier, on fait un emploi détestable des forces productrices des jeunes gens en retenant dans les rangs ceux que leur culture rend aptes à des emplois plus difficiles, sans même les autoriser à se faire suppléer, une fois l'instruction militaire acquise, par d'autres pour qui le prix que les premiers y mettraient serait une bonne aubaine ; nous devons constater notamment que l'interruption de tout travail intellectuel pendant deux années, imposée par notre loi actuelle à toute la jeunesse française à l'âge où ce travail est le plus efficace, est une épreuve à laquelle nul pays civilisé n'a encore soumis sa culture scientifique, littéraire et artistique. D'une manière générale, pour quiconque se dégage de l'accoutumance grâce à laquelle on tolère les charges les plus lourdes, il apparaît avec évidence que la réduction du service militaire jusqu'à la limite extrême compatible avec la sécurité nationale est juste et profitable au pays, mais qu'il faut y mettre le prix, si la France ne se résigne pas à cesser d'être une grande puissance. De toutes les perspectives d'augmentations de dépenses que tant de réformes accomplies ou réclamées ouvrent aux yeux légitimement effrayés des financiers, celle-là est de beaucoup la mieux justifiée. C'est pourquoi il est bon de la mettre en relief, pour aider à barrer le chemin à d'autres moins urgentes, et de bien montrer ce que le régime militaire en vigueur impose encore

de charges à la nation, en dehors des crédits déjà colossaux qu'il absorbe.

L'énormité des dépenses de la France, de ce chef, s'explique par le caractère unique de sa situation dans le monde. Elle est le seul grand pays qui soit vulnérable sur trop de frontières pour n'être pas obligé d'avoir une armée de terre de premier ordre et qui possède, en même temps, un empire colonial dont la protection exige une marine puissante. Nous ne saurions sans folie prétendre nous mettre en mesure de lutter à la fois sur la terre avec l'Allemagne, qui nous dépasse beaucoup comme population et qui tend à nous rattrapper comme richesse, sur mer avec l'Angleterre, dont la richesse accumulée est très supérieure à la nôtre et qui possède, à elle seule, des ressources maritimes plus grandes que tout le reste de l'Europe ; nous aboutirions bien vite à la ruine, et il ne faut pas oublier que la richesse est, de plus en plus, une condition essentielle de la puissance militaire. Mais, sans prétendre égaler chacune des grandes puissances voisines sur son terrain propre, nous sommes obligés de nous mettre en situation de compter en face de l'une et de l'autre, et rien que pour cela des dépenses énormes sont nécessaires. Si l'on peut discuter la nécessité d'entretenir notre marine sur le pied actuel, on ne saurait contester que la solidité de notre armée de terre soit une question de vie ou de mort.

L'accroissement constant de nos charges militaires nous a été imposé par le fait que la plupart des puissances ont accru leurs armements, au cours des dernières années, dans une proportion énorme.

L'empire d'*Allemagne* a dépensé, dans les derniers exercices, pour son armée plus de 800 millions, pour sa flotte environ 250 millions. Si l'on y ajoute les pensions, les dépenses du fonds des invalides, quelques expéditions coloniales, le total monte à 1.227 millions d'après les comptes de 1905 ; il devait atteindre, d'après les prévisions budgétaires, 1.311 millions en 1906 et 1.396 millions en 1907. Les dépenses correspondantes n'avaient dépassé qu'exceptionnellement 600 millions en tout jusqu'en 1886 et 1.100 millions jusqu'en 1899.

L'*Angleterre* avait maintenu jusqu'en 1884 ses dépenses militaires, pensions comprises, entre 350 et 400 millions pour l'armée, entre 250 et 300 millions pour la flotte ; en 1898, avant la guerre du Transvaal, elles étaient montées à 500 millions pour la première, à 600 pour la seconde ; en 1906-07, elles ont dépassé 700 mil-

lions pour l'armée et 850 millions pour la marine. Il est vrai que l'Angleterre n'a pas le service militaire obligatoire, de sorte que la dépense budgétaire représente la totalité des sacrifices imposés à la population pour assurer le recrutement d'une armée composée exclusivement de volontaires, dans un pays à salaires très élevés.

En Angleterre comme en Allemagne, ce sont surtout les dépenses faites pour la marine qui ont énormément grossi dans ces dernières années ; les programmes d'augmentation de la flotte, qu'il faudra nécessairement renouveler après leur achèvement si l'on veut conserver le même état naval, puisque les premiers navires seront démodés quand les derniers seront lancés, ont amené la création de budgets extraordinaires alimentés par l'emprunt qui ont toutes chances de se perpétuer.

Les dépenses *civiles* de souveraineté sont moins élevées que les dépenses militaires et exigent moins d'explications. Toutes compensations utiles faites, on constate qu'elles ont atteint en France, en 1906, 357 millions pour l'ensemble des services de représentation extérieure, de police, de justice, de surveillance des entreprises privées, de statistique et de perception des impôts. Le tableau ci-après les résume, en comprenant dans les frais de chaque service : 1° les pensions civiles des anciens agents de ce service (42 millions pour l'ensemble) diminuées des retenues subies par les agents en activité (environ 11 millions) ; 2° sa part approximative dans les dépenses des bâtiments civils (en tout près de 3 millions pour les édifices affectés aux administrations énumérées dans ce tableau).

Services	Dépenses (millions)	Recettes en atténuation (millions)		Dépenses nettes
Pouvoirs publics. . . .	15	. . . .		15
Affaires étrangères. . .	19	Produits des chancelleries.	1	18
Intérieur (1)	50	Vente du Journal officiel.	1	47
		Versements faits par des villes pour les frais de leur police.	2	
Justice	40	Amendes et remboursement de frais de justice . .	5	35
Service pénitentiaire (y compris la déportation) .	24	Produit net du travail des détenus.	3	21
Totaux	148		12	136

(1) Non compris les dépenses d'assistance ou le concours accordé aux localités pour des travaux publics (vicinalité, etc.).

Services	Dépenses (millions)	Recettes en atténuation (millions)		Dépenses nettes
—	—	—		—
Reports	148		12	136
Commerce (1).	4	. . . .		4
Travail (1).	2	. . . .		2
Agriculture (1)	9	. . . .		9
Colonies (2) { Algérie . .	18	Revenus réalisés en Algérie par la métropole.	6	23
Colonies (2) { Autres . .	12	Concours et remboursements versés par les services coloniaux ou par les particuliers.	1	
Finances.				
Service général	22			183
Frais de régie et de perception des impôts (3) . .	156			
Répartition sur les amendes fiscales, faites aux agents et à d'autres personnes . .	5			
Totaux	376		19	357

Cette partie des dépenses publiques est une de celles qui ont le moins grossi dans les dernières années ; dans les comptes de 1869, elle figure pour 270 millions environ. La suppression de la liste civile de l'Empereur, qui montait à 25 millions, la diminution des traitements des hauts fonctionnaires, ministres, conseillers d'Etat, préfets, trésoriers généraux, etc., ont compensé en partie l'augmentation de l'effectif et des traitements du petit personnel. Les accroissements de dépenses portent sur trois points : 1° les services d'inspection institués en vue de l'hygiène, de la police du travail, etc., se sont développés notablement, sans d'ailleurs que les emplois ainsi créés représentent encore un chiffre de dépenses bien élevé ; 2° les premiers chemins de fer construits dans les colonies ont exigé des garanties d'intérêts, qui ne fonctionnaient pas encore en 1869 et qui constituent aujourd'hui la seule dépense civile faite par la métropole pour l'Algérie et la Tunisie et le quart des dépenses civiles faites pour l'administration des autres colo-

(1) Non compris les primes, subventions et dépenses d'enseignement.

(2) Nous portons les dépenses concernant les garanties d'intérêts des chemins de fer algériens ou coloniaux au compte des frais de souveraineté afférents à nos dépendances extérieures, et non à celui des Travaux publics, parce qu'elles ne profitent pas matériellement aux contribuables de la métropole.

(3) Non compris les frais de fabrication des tabacs et allumettes et ceux du service postal, qui représentent le prix de revient des produits ou des services vendus au public plutôt que les frais de perception des impôts perçus sous forme de monopoles, et que nous porterons en déduction du produit de ces impôts.

nies : 3° les frais de régie et de perception des impôts et revenus de l'État ont naturellement augmenté avec le montant total des sommes encaissées par lui, sans d'ailleurs croître proportionnellement, car l'augmentation des dépenses de cet ordre n'a été que de 60 p. 100, tandis que le total des revenus annuels auxquels elles correspondent a plus que doublé.

Postérieurement à 1906, l'augmentation de l'*indemnité des députés et sénateurs* a augmenté d'un peu plus de 5 millions les dépenses annuelles afférentes aux pouvoirs publics.

Une augmentation bien autrement considérable serait nécessaire pour assurer le plus essentiel des services publics, celui de *la police*. Sauf à Paris, à Lyon et depuis 1908 à Marseille, la police en France est organisée, non par le pouvoir central, mais par les municipalités. Partout ailleurs, le personnel relevant directement du Ministère de l'Intérieur est tout-à-fait insuffisant en nombre pour exercer une action sérieuse, tandis que la gendarmerie est absorbée par trop de fonctions militaires pour suffire à assurer la surveillance nécessaire au maintien de l'ordre public et de la sécurité. D'autre part, les villes ont des services de police presque partout insuffisants et mal dirigés ; quant à la police rurale, confiée en théorie aux gardes champêtres, elle est en fait inexistante. Si l'on veut éviter que le bon ordre et la sécurité des personnes et des biens soient de plus en plus compromis, il faut absolument organiser un service de police centralisé, qui exigera plusieurs dizaines de millions de dépenses nouvelles. On pourrait, il est vrai, couvrir une partie des charges en appliquant plus rigoureusement les lois répressives qui édictent des amendes, et surtout en assurant le recouvrement des amendes prononcées ; la proportion des recouvrements, qui était déjà tombée à 42 0/0 en 1885, est descendue à 30 0/0 en 1905. Mais une rigueur plus grande sur ce point aurait plus d'intérêt au point de vue de l'efficacité qu'elle rendrait aux dispositions pénales qu'à celui du revenu qu'elle procurerait, et il n'est pas douteux que l'insuffisance de la police doive entraîner prochainement une augmentation notable des dépenses de souveraineté de l'État.

B. — Dépenses de l'État pour services rendus aux particuliers. — Ces dépenses se divisent, comme nous l'avons dit, en trois grandes catégories : celles que fait l'État comme *entrepreneur de services publics* qui pourraient être productifs d'un revenu couvrant la totalité ou une partie des charges, si le législateur n'avait préféré en rendre l'usage gratuit dans la plupart des cas ; les *sub-*

ventions à des entreprises privées que la puissance publique croit devoir encourager ; enfin le concours apporté par le budget à des œuvres diverses d'*assistance*.

Les services gérés par l'Etat qui pourraient faire l'objet d'entreprises privées, s'il ne s'en chargeait pas, rentrent dans trois grandes catégories : Travaux publics, Postes et Télégraphes, Instruction publique ; jusqu'en 1906, il fallait y ajouter les Cultes, qui ne font plus l'objet que d'une liquidation.

Nous ferons une étude détaillée des *Travaux publics* dans le dernier Livre du présent Cours ; nous nous bornerons donc ici à indiquer le nombre de millions pour lequel ils figurent dans les comptes de 1906. Nous n'y comprenons pas, bien entendu, les travaux des bâtiments civils ou des fortifications répondant, non à un besoin direct des citoyens, mais aux besoins de l'un des services civils ou militaires de l'Etat dont les dépenses totales, y compris celles de ces travaux, figurent sous une autre rubrique dans notre relevé général.

	millions
Ministère des Travaux publics ; Personnel et frais généraux (1).	32
Entretien des voies de communication nationales (2)	54
Travaux neufs des voies de communication nationales (3).	99
Intérieur : Subventions aux travaux neufs de la vicinalité.	8
Agriculture : Reboisement des montagnes et aménagement des eaux.	4
Total.	197

Les dépenses en travaux neufs ont varié dans une mesure extrêmement large d'une époque à une autre ; elles se chiffraient par quelques millions seulement dans les moments où presque toutes les voies nouvelles étaient exécutées par des concessionnaires ; elles se sont élevées aux environs de 500 millions en 1882 et 1883, lorsque le budget extraordinaire des travaux publics alimenté par l'emprunt battait son plein. Quant aux dépenses de personnel et d'entretien, elles ont naturellement augmenté peu à peu avec l'étendue des voies livrées au public, mais leur accroissement a été relativement faible : de 1869 à 1906, la dépense a été portée seulement de 65 à 86 millions,

(1) Y compris les pensions et les frais du contrôle des chemins de fer.

(2) Non compris l'entretien des chemins de fer de l'Etat, qui rentre dans les frais d'exploitation déduits des recettes pour calculer le produit net donné p. 91.

(3) Y compris les travaux effectués soit par les Compagnies pour le compte de l'Etat, soit au moyen des fonds de concours des localités et des Chambres de commerce dont les charges doivent être couvertes par des impôts locaux.

malgré le grand développement des voies navigables et des ports ; il est vrai que les crédits d'entretien sont en général à peine suffisants, malgré le perfectionnement des méthodes appliquées notamment à l'entretien des routes. Les dépenses du personnel des ingénieurs n'ont pas augmenté, tandis que celles du personnel des conducteurs et des agents inférieurs se sont considérablement accrues.

Ces dépenses sont de celles qui ne se prêtent à aucune comparaison d'ensemble de pays à pays, car on ne saurait faire aucun rapprochement entre les chiffres qui figurent à notre budget et ceux qui figurent, par exemple, au budget d'un pays tel que l'Allemagne, où tous les chemins de fer, au lieu d'être concédés comme chez nous, sont exploités par l'Etat, — ou d'un pays tel que l'Angleterre, où les routes, les canaux et les ports, au lieu d'être construits et entretenus par l'État, tantôt relèvent de services locaux, tantôt font l'objet de concessions.

Nous ne ferons pas figurer ici les dépenses des *Postes et télégraphes*. Ce service, ayant été érigé en monopole dans un but fiscal, est lucratif et non onéreux pour l'État ; ses dépenses doivent donc être portées en déduction des recettes, pour calculer la part de celles-ci qui revêt le caractère d'impôt.

L'*instruction publique* est, de tous les services nationaux, celui dont les dépenses ont le plus augmenté depuis une trentaine d'années. Jadis, le principe était que l'enseignement, à tous les degrés, était payé par ceux qui le recevaient ; l'Etat n'intervenait que par un faible concours ou par des bourses. D'autre part, l'ordre d'enseignement qui doit être ouvert à tous et dans lequel par suite la gratuité doit être accordée à tous les enfants dont les familles ne peuvent pas le payer, l'enseignement primaire, avait un caractère surtout communal, et la majeure partie de ses dépenses figurait dans les budgets municipaux ou départementaux. Dans ces conditions, les dépenses grevant le budget national pour les services d'enseignement proprement dit, déduction faite des recettes, ne s'élevaient qu'à environ 2 millions en 1829, 14 millions en 1847, 30 millions en 1869. La troisième République a complètement transformé le régime de l'*enseignement primaire*, de 1881 à 1889, en le rendant : 1° *obligatoire*, ce qui conduisait à développer considérablement les Ecoles ; 2° *gratuit*, ce qui supprimait les recettes couvrant jusque là la majeure partie des dépenses ; 3° enfin complètement *laïque* dans les Ecoles publiques, ce qui obligeait à substituer aux congréganistes,

employés jusque là dans beaucoup de localités, des instituteurs ou des institutrices exigeant un traitement plus élevé. Comme conséquence, la loi a reporté au budget de l'Etat toutes les dépenses de personnel (sauf dans les villes de plus de 150.000 âmes), en laissant seulement aux départements et communes les dépenses des locaux, du matériel et des indemnités de résidence. Elle a, en même temps, transféré dans les recettes de l'Etat 8 centimes additionnels au principal des contributions directes perçus facultativement avant cette période au profit des départements ou des communes ; ces centimes pouvaient représenter environ 30 millions de recettes lorsque le transfert a été opéré, en 1890, tandis que les dépenses reprises par l'Etat s'élevaient à 50 millions environ. Enfin, une loi du 7 juillet 1904, qui a interdit aux congrégations religieuses de tenir même des écoles privées, a amené la fermeture de nombreux établissements ; elle oblige donc l'Etat à développer le plus vite possible les écoles publiques dans la mesure nécessaire pour recevoir les enfants auxquels l'instruction primaire était donnée ailleurs. En même temps que l'enseignement primaire public recevait cette énorme extension, une vive impulsion a été donnée à l'enseignement supérieur et professionnel, les lycées ont été multipliés et l'enseignement public secondaire des jeunes filles a été créé, enfin le nombre des bourses d'enseignement supérieur ou secondaire a été beaucoup accru. De là une augmentation colossale des dépenses, qui est loin d'être arrivée à son terme, car d'une part les écoles publiques sont encore loin d'avoir reçu tout le développement nécessité par la fermeture des écoles congréganistes, et d'autre part, l'augmentation du traitement des instituteurs, vivement réclamée par eux et justifiée dans une certaine mesure par la difficulté d'assurer un recrutement satisfaisant pour des fonctions si importantes, n'est pas encore entièrement réalisée.

Dans le tableau que nous en dressons ci-après, nous avons groupé, avec les services d'enseignement relevant de l'administration de l'Instruction publique, ceux qui dépendent des administrations des Beaux-Arts, de l'Agriculture et du Commerce ; nous ne laissons en dehors que certaines écoles entretenues par l'Etat, moins pour développer la culture générale que pour assurer le recrutement de son propre personnel d'officiers, d'ingénieurs, etc. Nous joignons en outre aux dépenses d'enseignement proprement dites celles des institutions scientifiques ou artistiques, des manufactures de tapis ou de porcelaines, des monuments purement décoratifs entretenus uniquement dans l'intérêt de la cul-

ture générale et du développement du goût. Il est bon de remarquer que l'État, en France, ouvre gratuitement au public, dans cet intérêt, les bibliothèques, musées, palais nationaux et autres établissements dont les frais sont couverts en totalité ou en partie, dans beaucoup de pays étrangers, par la perception de droits d'entrée ; mieux vaudrait, croyons-nous, en faire payer l'accès et trouver ainsi les moyens de les doter plus largement.

Les dépenses de ces divers services ont atteint en 1906 les chiffres ci-après (en millions), déduction faite des recettes correspondantes, lesquelles proviennent surtout des droits payés par les élèves dans les Écoles non gratuites.

Administration générale, établissements scientifiques ou artistiques, musées et monuments	19
Enseignement primaire	195
Enseignement secondaire	28
Enseignement supérieur	13
Enseignement commercial, industriel, agricole, artistique	10
Pensions (déduction faite des retenues)	14
Total	279

Même en déduisant les dépenses transférées soit des budgets locaux au budget national, soit des anciens budgets du Ministère de la maison de l'Empereur ou des Cultes à celui des Beaux-Arts, on constate que l'augmentation, sous la troisième République, approche de 200 millions. Les crédits demandés pour 1909 dépassent encore de 25 millions les dépenses de 1906 et de nouvelles augmentations sont annoncées pour les années suivantes.

Les dépenses de cette catégorie sont, dans tous les pays, parmi celles qui croissent le plus de nos jours. Il est difficile de faire des comparaisons d'un État à un autre, à cause de la part différente faite aux services généraux ou aux services locaux. En 1906, le budget national, en *Angleterre*, comprenait 386 millions affectés aux dépenses de l'enseignement élémentaire; le chiffre correspondant était de 25 millions seulement en 1857 et de 100 millions en 1880. L'ensemble des budgets des *États allemands* pour 1907 prévoit environ 400 millions de dépenses pour les services de l'enseignement, des sciences et des arts.

Le service des *cultes* est le seul dont les crédits aient été à peu près constamment diminués depuis vingt-cinq ans ; sa suppression complète a été décidée par la loi du 9 décembre 1905. Il figurait dans les dépenses de l'État pour 23 millions en 1820, pour 36 millions en 1840, pour 49 millions en 1869 et pour 41 millions

en 1905. Sur ce chiffre, 2 millions environ, consacrés à l'entretien des édifices religieux qui sont une des gloires artistiques de la France, sont passés au budget des Beaux-Arts ; le surplus doit être réparti entre les communes au prorata de leur contingent dans la contribution foncière, au fur et à mesure que les charges transitoires résultant de l'ancienne organisation disparaîtront.

On a soutenu fréquemment que le budget des cultes avait le caractère d'une sorte de dette publique, depuis que l'Assemblée Constituante a confisqué les biens du clergé en décidant qu'il serait pourvu aux besoins du culte par l'Etat. La question de savoir dans quelle mesure, en droit naturel et en équité, la nature et l'origine des biens appartenant au clergé, sous l'ancien régime, autorisaient les pouvoirs publics à en modifier l'affectation sans indemnité, peut donner lieu à d'interminables controverses ; on peut discuter aussi la légitimité de la désaffectation des édifices religieux qui légalement appartiennent à l'Etat et aux Communes. Nous avons admis, dans l'étude de la propriété collective (Livre III, Chap. 1er, § VI, B), qu'en principe, les affectations que des fondations anciennes ont données à certains biens ne sauraient être considérées comme éternellement intangibles, si les besoins auxquels elles répondaient disparaissent ou diminuent dans une très forte proportion. Abstraction faite de toute considération politique sur l'opportunité de la séparation récente de l'Eglise et de l'Etat en France, la logique ne permettait guère d'admettre que les cultes fussent indéfiniment administrés par des gouvernements dont les membres, à peu près sans exception, sont depuis longtemps dégagés de toute croyance religieuse et ne diffèrent les uns des autres que par leur plus ou moins d'hostilité pour les idées dont l'Etat payait encore la prédication il y a peu d'années. Mais un point n'était pas douteux, c'est que l'Etat, ayant mis jadis la main sur les ressources affectées à la satisfaction des besoins religieux, ayant ensuite pendant plus d'un siècle dispensé et même dans une certaine mesure empêché les citoyens qui éprouvaient ces besoins de s'organiser pour y pourvoir à leurs frais, aurait commis un abus de pouvoir criant s'il avait supprimé, du jour au lendemain, l'organisation qu'il avait créée sans subvenir, pendant une période transitoire assez longue, à une fraction des charges décroissant peu à peu, et plus encore s'il avait enlevé aux cérémonies du culte des édifices dont elles constituent la destination évidente, tant que ces cérémonies intéresseront une partie appréciable de la population. La loi de 1905 donnait satisfaction à cette idée, sinon complètement, du moins dans une assez large mesure. Le

Pape, en interdisant aux catholiques de participer aux organisations prévues par la loi pour assurer le fonctionnement des mesures transitoires, a précipité la suppression des allocations que cette loi prévoyait en sus des pensions de retraites aux ecclésiastiques ayant une certaine durée de services publics. Dans les comptes de 1906, les sommes allouées aux ministres des cultes figurent pour 29 millions et celles qui sont réparties entre les communes pour 4 millions seulement; dans le projet de budget de 1909, les premières sont déjà tombées au-dessous de 18 millions et les dernières dépassent 20 millions.

Dans la plupart des pays étrangers, les dépenses analogues ne sont pas supportées par l'Etat ou ne le sont que pour une faible part ; elles sont couvertes au moyen soit des revenus de fondations anciennes, soit de souscriptions particulières. En Allemagne, elles sont inscrites dans les budgets des divers Etats, en 1907, pour un total de plus de 60 millions.

En dehors des entreprises que l'Etat organise et dirige lui-même, il y en a d'autres auxquelles il donne des *subventions*, pour permettre à des particuliers de les entretenir bien qu'elles ne soient pas suffisamment rémunératrices par elles-mêmes. De tout temps, l'Etat a alloué quelques subventions de ce genre, afin d'encourager certaines initiatives industrielles particulièrement aléatoires, certaines œuvres agricoles d'intérêt collectif, ou encore des entreprises offrant un intérêt artistique ou militaire. Mais le montant des subventions de cet ordre a pris une importance bien plus grande, depuis que le régime protectionniste a prévalu en France. Comme nous l'avons expliqué à propos du commerce international (Livre IV, Chap. 5, § V), c'est par application de ce régime que des primes ou des subventions ont été allouées d'un côté à la production indigène de diverses matières premières auxquelles les intérêts des industries de transformation ne permettaient pas d'imposer un droit d'entrée, de l'autre à la navigation entre nos ports et l'étranger que son caractère exterritorial ne permet pas de protéger autrement. Nous avons indiqué aussi que les subventions postales aux lignes régulières de paquebots ont, pour la plus large part, le caractère de véritables primes, car elles dépassent considérablement le montant des frais que comporterait le transport des dépêches, si l'Administration se contentait de l'assurer sans se préoccuper des intérêts du pavillon national ; à défaut de base légale, nous admettrons que, dans le montant total de ces allocations, un quart représente la rémuné-

ration du service rendu à la poste et trois quarts ont le caractère de véritables subventions. La subvention attribuée à la Caisse des Invalides de la marine, qui assure des retraites à tout le personnel naviguant (voir Livre II, Chap. 4, § 4), pourrait être considérée comme une subvention à la marine de commerce et à la pêche ; nous la rangerons cependant dans les dépenses d'assistance énumérées plus loin, parce qu'elle constitue une première application, faite depuis longtemps à une industrie spéciale, d'un régime de secours à la vieillesse dont la généralisation fait l'objet de lois et de projets multiples.

Sous le bénéfice de ces observations, le total des primes et subventions payées par l'Etat, en 1906, peut se chiffrer ainsi :

Marine marchande : primes à la construction, à la navigation, à la pêche de la morue ; subventions postales (trois quarts) . .	61	millions
Sériciculture et filature de la soie	9	—
Culture du lin, dénaturation de l'alcool, exportation du sucre .	11	—
Elevage du cheval (1)	9	—
Travaux hydrauliques, drainage, crédit et assurances agricoles .	7	—
Théâtres nationaux, concerts, œuvres artistiques.	2	—
Total	99	millions

La plupart de ces dépenses remontent au retour du régime protectionniste ; l'ensemble figure dans les comptes de 1906 pour une somme quadruple de celle que l'on trouve au budget de 1869.

Les services d'*assistance*, dans notre organisation administrative, sont en général rattachés à l'administration locale ; nous avons exposé dans notre Livre II (Chap. 5) que ceux qui ont un caractère obligatoire (hospitalisation des aliénés et des enfants abandonnés, soins médicaux à domicile aux malades indigents) incombent aux départements, et que les services facultatifs (hôpitaux, bureaux de bienfaisance, etc.) ont un caractère communal. L'Etat y concourt cependant par des subventions ; il subventionne aussi, sous diverses formes, les œuvres de la mutualité et celles qui ont pour objet la constitution de retraites pour la vieillesse. Les dépenses inscrites de ce chef au budget de 1906 sont résumées dans le tableau ci-après. Nous n'y comprenons pas, bien entendu, les crédits ouverts dans chaque Ministère pour secours aux anciens agents ou à leur famille, car ces

(1) Y compris l'excédent des dépenses du service des haras sur ses recettes, assumé par l'Etat pour encourager l'industrie chevaline.

secours constituent une des charges naturelles de chaque service public, assumée par l'État, comme patron, plutôt pour faciliter le recrutement de son personnel que dans un but de charité.

Services	millions
Intérieur. Subventions aux établissements généraux de bienfaisance.	1
Participation au service des enfants assistés et à l'assistance médicale.	13
Secours et subventions divers	3
Travail. Subventions à la mutualité	7
Bonifications de pensions de retraites diverses	2
Marine. Subvention à la Caisse des Invalides	13
Agriculture. Secours aux victimes de calamités diverses	2
Hors budget. Répartition aux institutions charitables d'une partie des prélèvements sur le pari mutuel.	6
Total.	47

La plupart des dépenses figurant dans ce tableau ont fait leur première apparition dans le budget ou ont beaucoup augmenté depuis une vingtaine d'années. Elles ne représentent pas encore une charge considérable dans l'ensemble des dépenses publiques ; mais elles sont appelées à un développement rapide et prochain. Déjà, au projet de budget de 1909, le jeu des lois votées amène une augmentation de 3 millions dans la participation de l'État au service des enfants assistés, de 2 pour la mutualité, de 1 million pour la Caisse des Invalides, etc. Une loi du 15 juillet 1905 a rendu obligatoire pour les départements et les communes l'organisation de pensions aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ; la part de l'État dans ce nouveau service, qui a commencé à fonctionner en 1907, figure au projet de budget de 1909 pour 37 millions et l'insuffisance de cette somme est déjà reconnue. Le jour où aboutiraient les projets tendant à l'institution de retraites aux ouvriers avec le concours de l'État, auxquels nul parti politique n'ose se déclarer hostile, des charges nouvelles bien autrement lourdes encore en résulteraient. Une nouvelle dépense d'assistance hors budget a été instituée par la loi récente qui a organisé des prélèvements à cet effet sur les jeux dans les casinos des villes d'eaux.

Dans la plupart des pays, l'assistance publique est décentralisée comme en France ; mais partout l'accès des masses ouvrières au droit électoral a mis à l'ordre du jour le développement de l'assistance et des assurances d'État. L'*Allemagne*, entrée la première dans cette voie (voir Livre II, Chap. 4), supporte, en raison du concours de l'Empire aux pensions d'invalidité, une

charge croissant rapidement, qui atteignait déjà 60 millions en 1905. En *Angleterre*, on vient de promulguer une loi instituant des pensions pour les vieillards, à la charge exclusive de l'Etat, qui entraînera pour celui-ci des charges évaluées à 150 millions.

En résumé, dans les dépenses de l'Etat, celles qui procurent à certains citoyens des avantages directs et personnels, soit par suite de l'usage qu'ils font de certains services mis à la disposition de tous gratuitement ou moyennant un prix inférieur à leur coût réel, soit par suite des allocations pécuniaires qu'ils reçoivent, peuvent se chiffrer ainsi, en 1906 :

Services	millions
Travaux publics	197
Instruction publique	279
Cultes	29
Subventions à des industries diverses	99
Assistance et subventions à des œuvres de prévoyance.	47
Total général	651

L'ensemble de ces dépenses a considérablement grossi depuis 1880 et est appelé à grossir plus encore, par suite du développement de l'enseignement public gratuit et surtout de l'intervention de l'Etat dans les œuvres d'assistance et d'assurance, notamment en ce qui concerne les retraites pour la vieillesse.

C. — Dépenses des départements, des communes et des établissements publics. — Il serait impossible de procéder, pour l'ensemble des budgets locaux, à l'analyse détaillée que nous venons de faire des dépenses de l'Etat. Nous pouvons cependant donner une décomposition de celles des départements et de la Ville de Paris et faire des hypothèses plausibles sur celles des autres communes. Ce qui frappe, dans l'étude de ces dépenses, c'est que la fraction qui profite directement aux citoyens est bien plus considérable que dans les dépenses de l'Etat : sauf à Paris, la dette absorbe une fraction beaucoup moindre du revenu total ; les dépenses d'administration générale, de force publique, sont relativement faibles ; ce sont les travaux publics (en y comprenant le nettoyage et l'éclairage des rues), l'enseignement et l'assistance qui absorbent la plus forte partie des ressources.

Pour les *départements*, la statistique annuelle du Ministère de l'Intérieur donnait jusqu'ici la décomposition des dépenses. La dernière parue est celle qui se rapporte à l'année 1904 ; par une

mesure d'économie peu heureuse, on l'a supprimée à partir de 1905. Cependant, comme le développement des divers chapitres est assez régulier, on peut encore évaluer avec une approximation suffisante les dépenses de 1906.

Nous laissons de côté le service de la dette, montant à 50 millions, sur lequel nous avons donné ci-dessus quelques détails. Dans les autres articles, nous déduirons les subventions reçues de l'État, déjà comptées plus haut, pour ne pas faire de doubles emplois ; nous ne déduirons pas ici les concours communaux, sauf à faire la déduction plus loin sur les dépenses municipales. Nous arrivons ainsi aux chiffres ci-après :

Services	Dépenses totales (millions)	Concours de l'État	Dépenses locales nettes
Administration générale (1)	36	4	32
Routes départementales et vicinalité .	116	4	160
Construction de voies ferrées (2) . . .	36	»	
Concours aux travaux d'intérêt général.	12	»	
Instruction publique.	5	»	5
Subventions diverses	8	»	8
Assistance publique	92	13	79
Totaux . . .	305	21	284

On voit que les deux principaux articles sont les travaux publics et l'assistance. Les travaux départementaux se sont développés surtout à la fin du second Empire, par l'institution des Chemins de fer d'intérêt local (1865) et de la Caisse des chemins vicinaux (1868) ; ralentis par la guerre, ils ont reçu une nouvelle impulsion vers 1880, par suite de la majoration des concours alloués par l'État. Quant aux dépenses d'assistance, elles ont plus que doublé depuis 20 ans, par l'extension des services de l'enfance et par la création de l'assistance médicale (1893) qui ne fonctionne pas encore complètement ; le service nouveau de l'assistance aux vieillards va les accroître d'au moins une douzaine de millions.

Pour la *Ville de Paris*, les comptes de 1906 donnent les résultats ci-après, en laissant de côté : 1° le service de la dette (120 millions) ; 2° les frais d'exploitation des domaines et des services productifs de revenus, que nous avons évalués à une vingtaine de millions, dont les deux tiers pour les eaux et les égouts ; 3° certaines dépenses d'ordre, comme les impôts sur les titres émis par la

(1) Y compris l'entretien des bâtiments, presque tous affectés à des services d'intérêt général, et les dépenses diverses.

(2) Les garanties d'intérêt aux lignes en exploitation ont été comprises plus haut dans le service de la dette.

Ville que celle-ci verse au Trésor après les avoir perçus sur les porteurs, ou certains services qui s'équilibrent sensiblement en recettes et en dépenses, comme les pompes funèbres. Nous donnons les chiffres en millions, en indiquant les déductions nécessaires pour éviter les doubles emplois.

Services		Dépenses totales	Déductions à faire		Dépenses nettes
Administration générale, police et divers		71	Concours de l'Etat pour la police	11	60
Travaux publics (1)	Entretien, éclairage des rues, etc.	49	Concours de l'Etat	3	107
	Travaux neufs	65	Concours du département et des particuliers	4	
Enseignement		33	Concours de l'Etat	3	28
			Versements des élèves	2	
Assistance		38	Concours de la Ville aux services du département, déjà comptés ci-dessus	5	33
Totaux		256		28	228

Il faudrait y ajouter une somme de 90 millions versée à l'ancienne Compagnie du gaz pour la reprise de la partie de son outillage qui ne faisait pas retour gratuitement à la Ville en 1906.

Les dépenses de la Ville de Paris ont naturellement grandi avec sa population, dont l'augmentation est bien plus rapide que celle de l'ensemble de la population française. Mais leur accroissement, longtemps à peu près proportionnel à celui du nombre des habitants, a pris un essor considérable sous le second Empire, en raison des travaux qui ont amené la transformation matérielle de la ville ; il s'est continué, depuis lors, par l'extension des services d'enseignement (dont l'Etat n'a pas assumé la plus forte part, comme il l'a fait pour les autres communes) et par celle des services d'assistance. Les travaux neufs, ralentis pendant quelques années, ont repris une très grande importance par suite de l'exécution par la Ville de la plus grande partie des ouvrages du chemin de fer métropolitain.

Pour les *Communes autres que Paris*, nous ne possédons que la statistique publiée par le Ministère de l'Intérieur, établie d'après les budgets ordinaires approuvés et non d'après les comptes. Cette statistique donne, pour les dépenses ordinaires de 1906,

(1) Y compris les promenades, bâtiments scolaires, etc.

un total de 171 millions, et pour les recettes ordinaires un total de 515 millions. Or, il n'est pas douteux que les dépenses extraordinaires, que la statistique ne comprend pas, absorbent au moins la différence et même une somme sensiblement supérieure ; dans l'ensemble, en effet, les communes, non seulement ne thésaurisent pas, mais encore empruntent, bon an, mal an, une soixantaine de millions, puisque leur dette va en augmentant légèrement, mais presque continuellement, alors que l'amortissement énergique qui leur est imposé devrait amener une réduction d'une quarantaine de millions chaque année. En 1906, elles ont emprunté 53 millions au Crédit foncier, 17 à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, 2 à la Caisse des Dépôts et consignations. On peut donc admettre que leurs dépenses totales s'élèvent entre 550 et 600 millions par an.

Sur ce chiffre, nous avons calculé qu'une centaine de millions était affectée au service de la dette ; les frais de gestion des biens et entreprises productifs de revenus, notamment des distributions d'eau, peuvent en absorber 20 ou 30. La statistique des finances départementales constate que, parmi les dépenses faites par les services qui y figurent, sont comprises des sommes fournies par les communes autres que Paris s'élevant : 1° à près de 20 millions pour l'assistance, 2° entre 25 et 30 millions pour la vicinalité. Ces différentes sommes déduites, il reste environ 400 millions de dépenses municipales dont nous ignorons l'emploi précis.

Nous savons cependant que les travaux publics, entretien, éclairage et amélioration des voies de communication, distributions d'eau, etc., représentent l'élément le plus important parmi ces dépenses. La statistique du service vicinal nous apprend que les ressources communales affectées à ce service dépassent 100 millions, provenant à peu près exclusivement des recettes ordinaires : ainsi, après le prélèvement des sommes constituant les contingents communaux dans les dépenses départementales de la grande vicinalité, il reste environ 75 millions pour les chemins vicinaux ordinaires, qui constituent le principal réseau de voies de communication des communes rurales. Il faut y ajouter d'abord les travaux ordinaires de la voirie urbaine, ceux des chemins ruraux, puis les travaux neufs de toute nature, auxquels est affectée la presque totalité des emprunts, c'est-à-dire au moins une cinquantaine de millions. Il n'est donc pas excessif d'admettre que les travaux publics absorbent près de la moitié des 400 millions dont nous cherchons l'emploi.

La statistique de l'enseignement primaire, d'autre part, permet

d'évaluer à plus de 50 millions les dépenses des communes autres que Paris pour ce service.

Le surplus des dépenses municipales se répartit entre l'administration générale, l'assistance publique et le concours fourni à divers services tels que l'enseignement secondaire ou supérieur, les cultes (ce dernier commence à disparaître en 1906), etc.

Les dépenses municipales ont commencé à se développer sous la monarchie de Juillet, lorsque la loi de 1833 sur l'enseignement primaire, puis celle de 1836 sur les chemins vicinaux vinrent donner une vive impulsion aux deux services les plus importants dans les communes rurales. Sous le second Empire, ce furent les dépenses de voirie urbaine qui prirent un essor considérable. Depuis 1878, les dépenses des constructions scolaires et des chemins vicinaux ont beaucoup grossi les budgets municipaux, bien que la majeure partie des frais concernant l'enseignement en ait été détachée. Dans ces dernières années, les services d'assistance, d'hygiène, d'alimentation en eau prennent à leur tour un grand développement. L'assistance obligatoire aux vieillards, à elle seule, paraît devoir imposer aux communes au moins une vingtaine de millions de charges nouvelles.

Nous avons dit, dans le Chapitre I[er] du présent Livre (p. 67), que nous laisserions de côté, au cours de cette étude, les dépenses des *établissements publics*, sauf la fraction à laquelle il est pourvu au moyen d'impôts perçus directement au profit de ces établissements ; le surplus figure en effet déjà, à titre de subventions, dans les dépenses de l'Etat, des départements ou des communes, — ou bien est alimenté, soit par les produits de dons et de fondations charitables, soit par les sommes versées librement par des particuliers à titre de paiement de certains services qui leur sont rendus, en sorte que les organismes officiels ne jouent qu'un rôle d'intermédiaire et que, au point de vue économique, on ne saurait voir là de véritables dépenses publiques à ajouter à celles qui précèdent.

Les dépenses publiques alimentées directement par des taxes ayant le caractère d'impôts perçus au profit d'établissements ayant une personnalité civile distincte sont :

1° Pour les *Chambres de commerce*, les frais généraux d'administration, montant à un peu plus de 2 millions, et les intérêts des emprunts contractés pour l'amélioration des ports et des voies navigables, s'élevant à 10 ou 11 millions ; les dépenses

en travaux imputées sur le capital de ces emprunts ont été comptées, comme fonds de concours, avec celles de l'Etat.

2° Pour les *établissements de charité*, les dépenses qui correspondent au produit du droit des pauvres, perçu à l'entrée des théâtres et concerts, qui ne représentent que 4 millions environ à Paris et probablement une somme sensiblement moindre dans toutes les autres villes réunies.

Le tout n'atteint évidemment qu'un chiffre assez faible.

Le montant des dépenses locales varie singulièrement d'un pays à un autre, avec le degré de décentralisation des services publics. L'Angleterre publie chaque année un relevé général d'après lequel les dépenses des autorités locales de toute nature auraient atteint en 1904-05 dans le Royaume-Uni 4.100 millions, y compris les intérêts des dettes, dont le capital approchait à la fin de l'année de 14 milliards, et les dépenses en capital sur fonds d'emprunts, dont le montant atteignait près de 1 milliard pour l'exercice en question. Ce chiffre dépasse de plus de 500 millions le montant du budget national, tandis qu'en France, le total des dépenses locales n'atteint guère que le tiers de celui-ci. On voit combien on se tromperait, en établissant des comparaisons entre les deux pays portant seulement sur les dépenses de l'Etat.

D. — Résumé et progression des dépenses publiques. — Si l'on prenait simplement le total des dépenses inscrites dans les comptes publiés ou résumés par les statistiques officielles, le montant des dépenses publiques, en 1906, se chiffrerait ainsi :

Etat	3.852	millions
Départements (chiffre de 1904)	355	—
Ville de Paris	498	—
Autres communes (dépenses ordinaires, prévisions)	474	—
Totaux	5.179	—

Mais ces chiffres ne sauraient être considérés comme représentant réellement le total des charges des services publics.

En premier lieu, ils ne comprennent pas la totalité des sommes dépensées ; ils laissent de côté : 1° les dépenses hors budget faites au compte de l'Etat, telles que celles qui figurent dans les services spéciaux du Trésor public ou celles qui sont effectuées directement par les Compagnies de chemins de fer à titre d'avances en travaux ; 2° les budgets extraordinaires des communes autres que Paris ; 3° les dépenses alimentées par de véritables

impôts généraux qui figurent dans les budgets de certains établissements publics, ou même qui ne figurent dans aucun budget, comme c'est le cas pour une partie des sommes prélevées sur le pari mutuel. Il faut donc, pour avoir le montant réel des dépenses des services publics, ajouter ces divers éléments aux chiffres précédents.

En regard de ces additions, il faut faire diverses déductions. D'abord nous avons vu qu'il y a des doubles emplois, répondant aux concours que l'Etat, les départements et les communes se prêtent mutuellement pour certains services. En second lieu, il y a beaucoup de services dont les dépenses totales ne représentent pas le montant réel des charges publiques correspondantes. Quelques-unes d'entre elles sont compensées par une recette qui en est la contre-partie immédiate ; tel est le cas lorsque l'Etat et les autorités locales recouvrent directement une partie des frais qu'ils semblent assumer, soit par le concours que leur apportent des particuliers, soit par le paiement que ceux-ci leur font d'un service rendu, soit par l'aliénation d'un bien mobilier ou immobilier qu'il s'agit de remplacer. Inversement, certaines dépenses ne sont que la compensation partielle de certaines recettes (frais de gestion des domaines productifs de revenus) ou le prix des services rendus et des produits fournis à certains particuliers (frais d'exploitation des monopoles fiscaux, postes, télégraphes, tabacs, allumettes, etc.). Les compensations répondant ainsi à des *recettes en atténuation de dépenses* ou à des *dépenses en atténuation de recettes* se feraient d'elles-mêmes, si des comptes spéciaux étaient tenus pour les opérations qui y donnent lieu ; nous avons dû les faire, dans les calculs ci-dessus, pour donner une analyse exacte des dépenses publiques, en même temps que nous corrigions les doubles emplois et les omissions. Enfin, les dépenses de la Ville de Paris en 1906 comprennent une somme de 90 millions pour reprise des installations de l'ancienne compagnie du gaz, qui offre un caractère tout-à-fait exceptionnel et qu'il faut par suite laisser en dehors des dépenses de cette année quand on l'étudie comme type d'une année normale.

Ces corrections faites, le tableau des dépenses publiques peut se résumer dans le tableau suivant : nous y donnons, en millions, les chiffres exacts afférents à 1906 pour les dépenses propres de l'Etat, que les comptes publiés chaque année analysent intégralement, et des chiffres arrondis pour les dépenses totales, comprenant celles des localités, dont nous sommes très loin d'avoir la ventilation exacte pour les communes autres que Paris.

Services	Dépenses de l'État	Dépenses publiques totales	
Intérêt et amortissement de la dette . . .	1.030		1.300
Défense nationale	1.370	1.370	1.900
Dépenses civiles de souveraineté et d'administration générale	357	530	
Travaux publics et voirie.	197	650	1.400
Instruction publique, sciences et arts. . .	279	370	
Cultes.	29	40	
Subventions diverses	99	120	
Assistance	47	220	
Totaux	3.408	4.600	

Ainsi, sur le total des dépenses publiques, près de trois dixièmes répondent aux charges léguées par le passé, trois dixièmes à la défense nationale, un peu plus d'un dixième est absorbé par les dépenses civiles de souveraineté et de perception des impôts ; les trois derniers dixièmes enfin sont consacrés à des services rendus aux citoyens sans que ceux qui en profitent en paient directement le prix.

Il serait extrêmement intéressant de pouvoir suivre, année par année ou du moins par grandes périodes, la *progression* de ces deux chiffres : dépenses totales figurant dans les budgets, dépenses rectifiées. Malheureusement, le travail de dépouillement et de rectifications que nous avons fait pour l'année 1906 n'a point été effectué pour les autres exercices. Les éléments même en feraient souvent défaut : le relevé général des dépenses locales n'est publié pour les départements que depuis 1885, pour les communes que depuis 1894 et encore d'une manière incomplète, puisque les dépenses extraordinaires ne figurent pas dans ce dernier ; même pour l'État, les dépenses portées dans les budgets extraordinaires, celles des services spéciaux et celles qui ont été couvertes par les avances des Compagnies de chemins de fer n'ont pas toujours été publiées année par année.

Il n'est donc pas possible de suivre l'ensemble des dépenses publiques depuis une époque un peu reculée. On ne peut même pas se faire une idée exacte de la marche des dépenses de l'État en prenant les comptes définitifs de chaque exercice, parce que les chiffres ne sont pas comparables : les plus anciens englobent dans les dépenses nationales la partie des dépenses locales alimentée par des centimes additionnels aux contributions directes ; en outre, les uns comprennent, les autres ne comprennent pas les dépenses extraordinaires. On arrive cependant à

dégager des comptes les dépenses réelles de l'Etat, avec une approximation suffisante. D'autre part, en ajoutant les centimes locaux et le produit des octrois, qui forment ensemble les éléments principaux des ressources des départements et des communes, et en tenant compte de la marche de leurs dettes, on peut se faire une idée des dépenses des localités aux différentes époques. On arrive ainsi à évaluer le montant brut des dépenses ordinaires et extraordinaires de l'Etat d'un côté, des départements et des communes de l'autre, aux chiffres ci-après (en millions) :

	Etat	Localités
	—	—
En 1789 (d'après Necker) . . .	530	(?)
Sous la Restauration.	900 à 1.000	200 à 250
Sous Louis-Philippe	1.000 à 1.500	250 à 350
Sous le Second Empire	1.500 à 2.000	400 à 800

Sous chaque régime, les dépenses générales comme les dépenses locales ont été naturellement en progressant du début à la fin, sans que la progression fût régulière en raison des inégalités résultant, d'une part, des guerres ou des expéditions militaires, de l'autre, de l'impulsion plus ou moins vive donnée aux travaux publics. Depuis 1869, leur marche est figurée par le graphique que l'on trouvera au début du chapitre 6 ci-après.

La troisième République a dû faire face à ses débuts aux charges résultant de la guerre de 1870-71. Lorsqu'en 1875 nos finances eurent repris une assiette normale, le total des dépenses de l'Etat avait passé de 2 milliards à plus de 3, comprenant il est vrai près de 250 millions consacrés à l'amortissement. Il ne faut pas oublier que, dans l'intervalle, notre territoire avait été réduit de 2,6 0/0 et notre population de 4,2 0/0, par la perte de trois de nos départements les plus riches. Bientôt après, une poussée effrayante se produisit dans les dépenses ; elle apparut d'abord au budget ordinaire en 1878, puis fut consacrée en quelque sorte par la création d'un budget extraordinaire qui subsista de 1879 à 1890. Quand la crise qui débuta en 1883 vint obliger à enrayer, on avait ajouté 800 millions de dépenses volontaires au milliard imposé par une catastrophe à la suite de laquelle tant de prudence eût été nécessaire. Dans l'énorme total de plus de 3.800 millions auquel arrivaient les dépenses de l'Etat en 1883, l'amortissement n'entrait pas pour 200 millions.

Au cours des années suivantes, un effort énergique réduisit de moitié l'augmentation par rapport à 1875 et ramena les dépenses

totales aux environs de 3.400 millions, de 1887 à 1890 ; le changement d'organisation de l'enseignement primaire, qui transféra, en 1890, 50 millions de dépenses des budgets locaux au budget national, ne fit pas dépasser ce chiffre ; mais les crédits de l'amortissement avaient été réduits à moins de 100 millions. Grâce à la politique d'économies, on put réintégrer peu à peu au budget ordinaire, de 1888 à 1893, toutes les dépenses couvertes auparavant par l'emprunt, sauf celles qui sont encore aujourd'hui alimentées par les avances des Compagnies de chemins de fer. Mais il fallut, pour cela, achever de supprimer les crédits affectés au remboursement des obligations du Trésor susceptibles d'être renouvelées, et réduire la dotation de l'amortissement aux sommes comprises dans les annuités des emprunts remboursables sous cette forme, soit environ 63 millions.

La progression des dépenses a repris depuis 1891, lente d'abord, grâce à la conversion opérée en 1894, puis accélérée par la réfection de l'armement à partir de 1898, par l'expédition de Chine à partir de 1900. Malgré l'augmentation énorme du rendement des impôts à cette époque, on s'est laissé aller à rouvrir des comptes spéciaux pour solder ces dépenses et diverses autres, exceptionnelles sans doute, mais qui rentrent dans la catégorie de celles auxquelles une grande puissance doit faire face périodiquement. En les ajoutant aux dépenses du budget ordinaire, on constate que le chiffre total est revenu aux environs de 3.800 millions dans les années 1901 et 1902, bien que la création du budget spécial de l'Algérie ait dégagé le budget métropolitain, en 1901, d'une soixantaine de millions, couverts par les ressources propres de la colonie ; il est vrai que, de 1897 à 1902, un amortissement exceptionnel d'une trentaine de millions avait été rétabli au budget. En 1903, il a été supprimé de nouveau, en même temps qu'une dernière conversion réduisait les charges de la dette de 34 millions. Les dépenses hors budget ont été à ce moment considérablement réduites, et le total a été ramené au-dessous de 3.700 millions ; mais déjà en 1906, avec les affaires du Maroc, il dépasse 3.900 millions.

En résumé, la progresion réelle des dépenses de l'Etat, de 1875 à 1906, se chiffre par 1 200 millions, mais l'augmentation apparente n'est que de 900 millions, parce que l'augmentation antérieure d'un milliard, qui nous avait été léguée par les désastres de 1870-71, a été atténuée de 300 millions dans cette période, moitié par les conversions, moitié par l'imprudente réduction de l'amortissement. De nouveaux et considérables

accroissements sont encore en train de se produire dans les dépenses de l'enseignement primaire et surtout dans celles de l'assistance publique. En ajoutant aux chiffres inscrits dans le projet de budget de 1909 le montant habituel des dépenses hors budget, telles que les avances des Compagnies de chemins de fer, on constate que le chiffre de 4 milliards sera sans aucun doute dépassé largement.

Les dépenses des localités ont progressé dans une proportion analogue. Au cours des années qui ont suivi la guerre, la progression avait été lente, le ralentissement des travaux de voirie urbaine ayant compensé les charges imposées à la Ville de Paris par la contribution de 200 millions payée à l'Allemagne et par la Commune. Mais, à partir de 1878, les dépenses des chemins vicinaux et des constructions scolaires ont pris, dans toute la France, un développement qui a bien vite porté aux environs d'un milliard l'ensemble des budgets des départements et des communes. Au bout de peu d'années, il a fallu ralentir ces travaux comme ceux de l'Etat ; mais l'arrêt n'a pas été aussi rapide et, si les dépenses imputées sur fonds d'emprunt ont diminué, les charges des emprunts antérieurs n'ont pas permis de réduire sensiblement le total des budgets. L'allègement produit en 1890 par le transfert des traitements des instituteurs au budget de l'Etat a bien vite été compensé, et au delà, par la progression continue des dépenses de toute nature. Le montant des budgets réunis des départements, des communes et des chambres de commerce dépasse aujourd'hui 1.300 millions. L'amortissement complet d'une partie des emprunts exceptionnels contractés il y a une trentaine d'années pour les travaux des écoles et des chemins vicinaux, qui se produit en ce moment, constitue une cause d'allègement qui sera largement compensée à brève échéance par les lourdes charges résultant de l'application progressive des lois nouvelles sur l'assistance.

L'augmentation continue des dépenses publiques, nationales et locales, n'est pas un phénomène particulier à la France ; il se produit dans le monde entier et tend en général à s'accentuer depuis quelques années. Pour la plupart des pays, il ne serait possible de le mettre en évidence par des chiffres qu'en soumettant les documents publiés à une discussion dans laquelle l'étendue que comporte ce Cours ne nous permet pas d'entrer : les transformations territoriales dans la période de 1860 à 1870, le rachat des chemins de fer depuis lors, ont introduit dans les bud-

gets des perturbations qui empêchent les comptes des exercices successifs d'être comparables entre eux. Les pays dont la mise en valeur est loin d'être accomplie, comme la Russie ou les États-Unis, ne pourraient d'ailleurs donner lieu à des rapprochements utiles avec la France. Le seul peuple étranger qui n'ait pas subi de modifications dans ses frontières et sur le budget duquel le régime adopté pour les chemins de fer n'ait pas exercé une influence capitale est l'*Angleterre*. C'est donc le seul pour lequel nous essaierons de donner une idée de la progression des dépenses publiques depuis un siècle.

Dans les premières années qui suivirent les guerres de l'Empire, le budget du Royaume-Uni atteignait environ 1.500 millions. Après le prodigieux effort fait pour soutenir des luttes si longues et si coûteuses, l'Angleterre eut, comme la France, la sagesse de suivre pendant quelque temps une politique d'économie et de prudence ; mais, tandis que notre budget restait seulement à peu près stationnaire, elle réduisait progressivement le sien, grâce il est vrai aux conversions et à la réduction de l'amortissement, jusqu'à le ramener à 1.230 millions en 1833. Il reprit ensuite une marche ascendante ; cependant, jusqu'à la guerre de Crimée, le chiffre de 1.500 millions ne fut pas dépassé. Après cette guerre, jusqu'en 1873, le budget anglais est resté compris entre 1.600 et 1.800 millions ; puis la progression s'est accentuée et le chiffre de 2 milliards a été dépassé dès 1878, celui de 2.200 millions en 1883. Ensuite, le budget s'est maintenu aux environs de ce dernier total jusqu'en 1890, de sorte que, comparé aux chiffres anciens, celui des dépenses à cette dernière date ne paraissait nullement exagéré. Depuis lors, la progression a repris, portant notamment sur l'enseignement, et plus encore sur les dépenses militaires, sous l'influence des idées impérialistes ; en 1898-99, avant la guerre du Transvaal, le budget anglais atteignait 2.850 millions. Cette guerre a porté le total des dépenses à plus de 5 milliards en 1901-02 ; il n'est pas redescendu plus bas que 3.600 millions en 1906-07, malgré la fin des hostilités. Ainsi, bien que la guerre fut complètement terminée, l'augmentation, par rapport au chiffre de 1889-90, n'était pas moindre de 1.400 millions, soit environ 3 p. 100 par an. Depuis son retour au pouvoir, le parti libéral a réalisé une forte réduction des dépenses militaires et il a obtenu ainsi des disponibilités qui ont permis d'accroître sérieusement l'amortissement de la dette ; mais les pensions pour la vieillesse vont amener un accroissement notable des charges nationales.

Les dépenses locales ont progressé plus rapidement encore que celles de l'Etat, comme le montrent les chiffres ci-dessous :

1867-68.	900 millions
1887-88.	1.650 —
1897-98.	2.550 —
1904-05.	4.100 —

Le total a presque quintuplé en 37 ans ; la progression moyenne s'est élevée à 220 millions dans les dernières années, par suite du développement des exploitations en régie que l'on qualifie généralement de socialisme municipal, dans beaucoup de cas à tort, dans quelques autres avec grande raison.

En *Allemagne*, nous envisagerons seulement les dépenses de l'*Empire*, en en retranchant les versements faits sur les recettes impériales aux budgets particuliers des Etats confédérés, et aussi les frais d'exploitation des postes et télégraphes et des chemins de fer de l'Alsace-Lorraine, qui n'ont pris place dans le total que depuis quelques années ; le produit net de ces exploitations figurait seul antérieurement au budget général. Les autres dépenses normales, qui étaient de 500 à 520 millions entre 1875 et 1878 et de 600 à 650 millions vers 1888-90, ont dépassé 900 millions en 1895 ; elles sont arrivées à 1.340 millions d'après les comptes de 1905 et à 1.525 d'après le budget de 1907. Les dépenses exceptionnelles, qui après la liquidation de la guerre de 1870-71 s'étaient maintenues entre 80 et 120 millions jusque vers 1886, ont été généralement depuis cette date comprises entre 200 et 300 millions (sauf au moment de l'expédition de Chine) ; elles figurent pour 380 millions au budget de 1907. En 20 ans, les dépenses totales de l'Empire, d'ordre presqu'exclusivement militaire, ont passé de 750 à 1.900 millions, sans qu'aucune modification ait été apportée ni dans son étendue, ni dans la répartition des services entre lui et les Etats, et abstraction faite des services industriels des postes et des chemins de fer.

La progression ne s'est pas produite partout simultanément, et dans quelques pays, comme en Italie, des périodes de dépenses excessives ont été suivies d'un temps d'arrêt ou même d'un certain recul ; mais, dans l'ensemble, les dépenses de tous les Etats, quelles que soient leur situation et leur organisation, et plus encore peut-être celles des Villes, sont en augmentation continue depuis trois quarts de siècle, et le mouvement s'est en général beaucoup accéléré dans le dernier quart.

III. — Causes de la progression des dépenses publiques ; difficulté de les réduire. — Un phénomène aussi général et aussi continu que l'accroissement des dépenses des Etats, des provinces et des communes doit avoir des causes générales et permanentes, en dehors des erreurs ou des entraînements momentanés de tel ou tel gouvernement. Il y en a quatre, en effet, qui expliquent le grossissement incessant des budgets et dont l'action s'est singulièrement accrue au cours du XIXe siècle.

La première est la *hausse générale des prix*, due à l'abondance de la monnaie et de ses succédanés. Nous avons admis (Livre IV, Chap. 2, § VI) que le prix des denrées et les salaires avaient haussé, en moyenne, de 33 à 50 0/0 de 1825 à 1875. Depuis cette dernière date, les denrées ont subi une baisse considérable sur le marché général; mais les effets de cette baisse ont été enrayés par le régime protectionniste en France, en Allemagne et dans la plupart des pays du continent européen. Les salaires ont continué à hausser, et leur hausse s'est même accélérée dans les pays où la baisse des prix était entravée par les droits de douane. Il est donc naturel que, abstraction faite de toute autre considération, le chiffre des budgets ait grossi en proportion des prix. Il est vrai que cette cause d'augmentation a été atténuée, dans une certaine mesure, par la *baisse du taux de l'intérêt*, qui a rendu possible la conversion de nombreux emprunts; mais il est difficile d'admettre qu'il y ait eu compensation, sauf peut-être pour l'Angleterre de 1822 à 1832, lors des premières conversions de la dette démesurément grossie pendant les guerres de l'Empire, et pour la France depuis 1883, par suite de la réduction des charges des emprunts considérables et onéreux contractés après la guerre avec l'Allemagne. Il faut donc reconnaître que le mouvement économique des prix justifie une partie notable de l'augmentation nominale des dépenses publiques.

Une autre partie est justifiée par une seconde cause économique, le *développement de la population et de la richesse publique*, qui amène un développement parallèle des besoins auxquels les Etats doivent satisfaire et des ressources avec lesquelles ils y pourvoient. Une population plus nombreuse comporte des services plus étendus ; une population plus riche, habituée à plus de confort, montre des exigences plus grandes au point de vue de la qualité de ces services, de leur installation, de la régularité et de la rapidité de leur fonctionnement, du logement et de la nourriture des soldats, des écoliers, des prisonniers, etc. La plus-value des impôts, produite elle aussi par les causes qui

amènent ces exigences, permet d'y faire face aisément. Ces deux influences ont agi avec une grande énergie dans le monde entier pendant le siècle qui vient de s'achever. Il faut remarquer cependant que, depuis une vingtaine d'années, l'une de ces deux circonstances, l'augmentation de la population, a cessé de se manifester en France. De ce chef, comme par l'effet des conversions, l'augmentation des budgets aurait dû être *moindre* chez nous que partout ailleurs dans ces derniers temps.

La troisième raison de l'accroissement des budgets est *l'extension des attributions de la puissance publique*. Le progrès industriel et scientifique y a beaucoup contribué : l'invention des chemins de fer, des télégraphes, de l'éclairage par le gaz ou l'électricité, la connaissance des effets fâcheux d'une mauvaise alimentation en eau ou d'un mauvais régime d'égouts ont beaucoup élargi le domaine des Travaux publics, qui rentrent dans les attributions normales de l'Administration. Le souci plus grand de la situation intellectuelle et matérielle de la population a amené le développement des services d'enseignement et d'assistance. Le courant d'idées interventionnistes, que nous avons constamment signalé et souvent combattu, accentue cette extension des services publics, en multipliant les inspections et les contrôles de toute nature sur les entreprises privées, ainsi que les cas où des primes et des subventions leur sont allouées, — en amenant parfois l'Etat à organiser des assurances, les communes à construire des logements ouvriers, etc., — en restreignant dans certains pays la place laissée à l'enseignement libre et à la charité privée à côté des services de l'instruction publique et de l'assistance publique, — en substituant la régie à la concession pour l'exploitation d'une grande partie des services monopolisés de transports, de distributions d'eau, de lumière de force, etc. Si le progrès des tendances socialistes continue, il est à craindre que de nombreuses entreprises ayant aujourd'hui un caractère privé, banques, mines, raffineries de sucre ou de pétrole, etc., passent peu à peu aux mains de l'Etat et viennent grossir son budget. Les libéraux ont cru autrefois, les socialistes prétendent aujourd'hui que la réduction considérable des dépenses militaires, amenée par les progrès de la civilisation, pourrait compenser les charges nouvelles résultant de l'extension du champ d'action de l'Etat dans d'autres domaines. La tension politique créée par l'Allemagne, quand elle a exercé de nouveau en 1870 le barbare droit de conquête dont l'Europe se croyait affranchie depuis plus d'un demi-siècle, les frottements amenés sur tous les points du globe par

l'expansion coloniale, ne permettent guère de se livrer à ces illusions. Non seulement les rivalités et les haines des peuples constitués en groupes politiques hostiles ne s'atténuent pas, mais le curieux mouvement de réveil des petites nationalités tchèque, finlandaise, flamande, etc., montre bien que la fusion des peuples, des races et des langues est loin de progresser, même dans les cas où les gouvernements auraient intérêt à la réaliser. Dans le développement des budgets modernes, la part du militarisme est jusqu'ici aussi grande que celle des tendances interventionnistes, et, si le socialisme élargit celle qu'il commence à se faire, il semble bien qu'à moins d'une imprudence extrême, il faudra la cumuler avec la première, et non l'y substituer.

Enfin la quatrième cause générale de l'extension des dépenses est l'*avènement de la démocratie*. De tout temps, les classes qui ont détenu le pouvoir ont eu une tendance à exploiter le budget à leur profit. Les conséquences de cette tendance sont singulièrement aggravées par le fait que la classe dominante est, chaque jour de plus en plus, celle qui comprend l'immense majorité de la population, celle aussi qui, en raison de son manque de ressources, ne peut guère être atteinte par l'accroissement des charges publiques sous la forme particulièrement sensible de l'impôt direct. La prédominance des influences populaires incite les pouvoirs publics à multiplier les cas de gratuité des services rendus, en supprimant par exemple la rétribution scolaire pour l'enseignement primaire ou les péages sur les ponts et les canaux ; — elle développe l'interventionnisme en matière de retraites, d'assurances, etc. ; — elle pousse à grossir les petits traitements, les seuls dont les titulaires représentent une force électorale, bien au-delà du chiffre nécessaire pour assurer le recrutement des agents : — elle amène parfois des libéralités dépassant toute vraisemblance, comme les distributions de retraites aux vétérans de la guerre de la Sécession, qui ont fait monter brusquement le total des pensions inscrites au budget des Etats-Unis de 330 millions en 1886 à 820 millions en 1893, puis les ont encore tout récemment grossies de 24 millions en 1898 et de 17 millions en 1904. D'autre part, le régime parlementaire, lorsqu'il se combine avec le suffrage universel ou presque universel, amène dans les assemblées et même dans les gouvernements un grand nombre d'hommes ayant moins de traditions et de culture, qui ne font qu'y passer ou ne s'y maintiennent que grâce à des complaisances constantes pour leurs commettants, de telle sorte que l'esprit de suite et de prévoyance fait souvent

défaut et que des mesures prises pour satisfaire au jour le jour les caprices de l'opinion engagent et compromettent l'avenir. Sans doute, le gouvernement populaire, combiné avec le service militaire obligatoire astreignant chaque électeur à payer de sa personne dans une guerre européenne, a l'immense avantage d'être une sauvegarde contre les conflits qui peuvent engendrer en quelques mois des charges effrayantes, comme celles que les désastres de 1870 font encore peser sur nous. Mais, dans la marche quotidienne des affaires, il accentue beaucoup les conséquences financières des faiblesses auxquelles nul pouvoir n'échappe, par cette raison péremptoire que le souverain se compose de têtes beaucoup plus nombreuses et beaucoup moins accoutumées aux vues d'avenir et aux grandes affaires.

C'est ainsi qu'à côté des deux motifs qui tiennent au mouvement économique des prix et de la richesse, nous en trouvons deux autres, se rattachant aux besoins modernes d'une extension plus grande du rôle de l'Etat et d'une participation plus large des citoyens à sa gestion, pour expliquer le grossissement général et continu des dépenses publiques.

Ce grossissement ne serait que demi-mal, si l'argent était toujours *bien employé*. Malheureusement, les représentants du pays sont peu à même d'apprécier s'il en est ainsi. Au point de vue du *but* de la dépense, ils ont pleine compétence pour statuer ; ils savent si l'intérêt que leurs commettants attachent à tel ou tel service vaut ce qu'il leur coûte. Mais, au point de vue de l'efficacité des *moyens* adoptés pour atteindre ce but, il leur est beaucoup plus difficile de se faire une opinion. La question de savoir si les services publics sont bien gérés, si les mêmes résultats ne pourraient pas être obtenus à moindres frais, est une question qui se pose chaque jour et qui est presqu'insoluble. On peut dire *a priori* que, dans toute administration publique comme dans toute entreprise privée, il y a une part plus ou moins grande d'erreurs et d'abus. La difficulté est de les corriger : lorsque, pour en signaler l'importance et y remédier, on s'adresse aux fonctionnaires vieillis dans le service, il est à craindre que la routine leur fasse toujours considérer les errements dans lesquels ils ont vécu comme les meilleurs de tous ; lorsque l'on cherche des réformateurs au dehors, ou bien ils sont incapables de formuler une opinion sérieuse sur la distinction entre ce qui est nécessaire, ce qui est utile, ce qui est nuisible dans des pratiques qui ne leur sont nullement familières, ou bien ils sont

les porte-paroles des professionnels qui se sont signalés par leur esprit critique et qui sont trop souvent ceux dont leur incapacité a fait des mécontents.

Qu'on ne s'y trompe pas, c'est là qu'est la vraie difficulté dans l'organisation des services publics et dans l'emploi des deniers qui leur sont affectés. Il semble, au premier abord, que la même difficulté se rencontre dans les *entreprises privées*, qui, elles aussi, ne peuvent être dirigées, critiquées s'il y a lieu et réformées utilement que par des hommes à la fois experts dans leur métier et dégagés de tout esprit de routine. Mais, pour amener ces hommes rares à la tête de quelques-unes de ces entreprises, pour obliger ensuite les entreprises rivales à suivre le mouvement dessiné par les premières, on a l'aiguillon tout puissant de la concurrence. C'est elle qui distingue, d'une manière certaine, les affaires bien dirigées de celles qui le sont mal : la *qualité du service* rendu au public est jugée par la clientèle, qui s'adresse aux fournisseurs dont les services lui agréent le plus ; le *prix de revient* est jugé par les résultats financiers, qui permettent à telle entreprise de vivre et de prospérer en vendant ses produits au prix fixé par le jeu de l'offre et de la demande, tandis que telle autre court à sa ruine. Même lorsque la concurrence effective a été atténuée ou supprimée par un trust ou un cartel, les directeurs du groupement ainsi constitué peuvent ordinairement juger les résultats financiers obtenus dans chacune de leurs usines, par comparaison avec les usines analogues qu'ils exploitent ; en tout cas, si un coulage excessif majorait outre mesure les prix de revient, il ne tarderait pas à surgir quelque concurrence qui obligerait l'entreprise dégénérée à se réformer sous peine de ruine. Guidé par les résultats obtenus, le maître de chaque affaire, particulier ou société, change s'il le faut ses méthodes et son personnel dirigeant, dont il dispose à son gré, jusqu'à ce qu'il soit satisfait de la marche de son entreprise.

Le même criterium n'existe pas pour les *administrations publiques*. La plupart d'entre elles ne s'adressent à aucune clientèle, et celles qui offrent leurs services au public tantôt ont un monopole légal, tantôt ne demandent aucune rémunération à ceux qui s'adressent à elles ou en demandent une systématiquement inférieure au prix de revient. On ne peut donc juger ni la qualité du service par le nombre des personnes qui s'adressent à lui, ni l'économie de la gestion par les résultats financiers. On ne peut même pas établir de comparaisons probantes avec des organisations analogues, puisqu'il n'en existe qu'à l'étranger, dans des

conditions sociales, économiques et juridiques généralement trop différentes pour que l'on puisse se faire une idée exacte de leurs mérites respectifs d'après leurs dépenses. Il faut donc accorder confiance à ceux qui dirigent le service, ou les changer si l'on croit qu'ils ne méritent plus cette confiance, sans pouvoir appuyer cette appréciation sur aucune base solide.

Au fond, dans une administration publique comme dans une société anonyme, toute question d'organisation se réduit à une *question de choix du personnel dirigeant*, puisque les contribuables, pas plus que les actionnaires, ne peuvent organiser eux-mêmes les services dont ils supportent les frais. Mais, dans une société anonyme, un Conseil d'administration stable suit la gestion du directeur, le juge par les résultats financiers obtenus, le remplace si ces résultats sont mauvais alors qu'aucune circonstance de force majeure ne dégage sa responsabilité. Le Conseil d'administration de qui relèvent les services publics, c'est le Parlement, qui est trop agité, trop instable pour suivre lui-même leur marche de près : il y délègue des Ministres, contrôlés par des Commissions du budget et soumis eux-mêmes à des renouvellements fréquents. Ces délégués, étrangers aux administrations à la tête desquelles ils sont placés, peuvent bien les orienter dans le sens désiré par l'opinion publique au point de vue politique ou financier, hâter ou ralentir leur activité : mais ils ne peuvent entrer dans le détail d'affaires qu'ils ignorent. Manquant de criterium pour juger les directeurs qui conduisent chaque service et qui seraient seuls à même d'en modifier l'organisation s'il le fallait, ils sont fort en peine pour savoir à qui se confier. Ceux d'entre eux qui prétendent exercer eux-mêmes leur autorité remplacent les directeurs en fonctions par des hommes de leur choix, ou donnent à leur cabinet la haute main sur toutes les affaires, et c'est alors le hasard des relations personnelles avec le Ministre du jour qui désigne les chefs réels des services, enlevant tout esprit de suite aux administrations. Ceux qui ont la sagesse de se méfier de leur propre compétence s'en remettent aux directeurs que leur prédécesseur a choisis, ou bien ils s'inspirent, pour les remplacer, de l'avis des fonctionnaires les plus élevés en grade, et ils statuent en toute matière grave sur l'avis des Conseils composés de ces fonctionnaires. Ce sont alors les *corps administratifs* eux-mêmes, représentés par leurs chefs hiérarchiques, qui dirigent les services et qui déterminent les réformes à y apporter, le cas échéant. Il semble bien que le danger de tomber dans une certaine routine, qu'implique ce dernier régime, soit moins grave que ceux

auxquels exposent l'incohérence et l'incompétence d'une direction qui changerait à chaque crise ministérielle et qui serait confiée par le nouveau Ministre à des personnes dont il ne serait presque jamais capable de juger l'aptitude professionnelle.

L'impossibilité de trouver des éléments d'appréciation sérieux, pour juger du dehors si les dépenses d'une administration pourraient être réduites sans compromettre son bon fonctionnement, conduit donc à cette conclusion, que la seule garantie du bon emploi des deniers publics se trouve dans une organisation qui amène à la tête de chaque administration des hommes d'élite. Or, ce résultat dépend exclusivement des règles établies pour le *recrutement* et *l'avancement des fonctionnaires*. L'importance sociale de ces règles est mise en évidence par un relevé officiel récemment dressé, duquel il ressort qu'en dehors des militaires dont nous avons indiqué le nombre plus haut, l'État a sous ses ordres près de 500.000 agents civils et les départements et les communes 270.000 environ.

Pour le recrutement, le *concours*, malgré ses imperfections, est encore le seul mode de sélection que l'on puisse trouver, du moment où l'on ne fait plus des fonctions publiques l'apanage de la naissance. Le libre choix par les Ministres, appliqué à des jeunes gens qui n'ont pas encore fait leurs preuves, ne serait autre chose que la faveur pure et simple. Or, il importe de remarquer qu'il est absolument impossible de s'adresser, pour recruter les fonctions publiques, à des hommes déjà éprouvés : pour la plupart d'entre elles, ces hommes n'existent pas, car il n'existe ni magistrats, ni officiers, ni collecteurs d'impôts en dehors des services de l'État ; pour les fonctions même qui ont des similaires dans l'industrie, comme celles d'ingénieur ou de professeur, l'État ne saurait prétendre recruter son personnel parmi les hommes qui s'y sont distingués, car les émoluments qu'il offre sont très inférieurs à ceux que les entreprises privées donnent à leurs employés de choix. Ce qui attire les jeunes gens vers les fonctions publiques, c'est la certitude de conserver leur gagne-pain, une fois qu'ils y sont entrés, à moins de faute lourde ; mais, parmi ceux qui ont couru les chances d'une carrière moins assurée, ceux-là seuls qui ont échoué accepteraient sur le tard les traitements alloués par l'État. Si celui-ci paie souvent plus cher qu'il ne vaut sur le marché le travail subalterne, il paie les services distingués et le travail de direction d'une manière très insuffisante, et l'industrie, loin d'être disposée à lui céder du

personnel d'élite, lui en prend plutôt, parce qu'elle fait à ce personnel une situation mieux en rapport avec les services qu'il rend. Ainsi les fonctions publiques ne peuvent, en fait, se recruter sérieusement que par le concours à l'entrée.

Pour l'avancement, quatre procédés seulement sont possibles : l'*ancienneté*, le *concours renouvelé*, le *choix exercé par le Ministre*, enfin le *choix exercé par les Conseils où siègent les plus hauts fonctionnaires de chaque corps*, autrement dit une sorte de *cooptation*. L'ancienneté ne laisse place à aucun stimulant ; le concours n'a plus de raison d'être, quand il s'agit de juger des hommes qui ont fait leurs preuves, et tendrait à faire trop prévaloir les études théoriques sur les qualités pratiques ; le choix par le Ministre, si celui-ci ne se borne pas à ratifier les propositions des chefs des Corps, ne peut être que la faveur ou le hasard des relations politiques ; l'expérience montre que la présentation par les chefs jusqu'au sommet de la hiérarchie et la cooptation au sommet est encore le procédé qui assure les meilleurs choix, bien qu'il ait une certaine tendance à verser parfois dans le népotisme ou dans le respect excessif de l'ancienneté. La seule garantie possible contre ces deux abus se trouve dans des concours sérieux à l'entrée des carrières susceptibles de conduire à de hauts emplois, concours qui limitent le nombre des candidats entre lesquels le choix s'exercera pratiquement pour les grades élevés et en excluent les incapables.

A ce point de vue, le système du *double recrutement*, avec un concours portant sur les connaissances élémentaires pour le personnel inférieur et un autre comportant une instruction générale étendue pour le personnel supérieur, offre de grands avantages. Il permet, sans fermer absolument l'accès des grades élevés à un agent subalterne qui ferait preuve d'une distinction exceptionnelle, de les conférer surtout à des hommes ayant une culture supérieure et habitués de bonne heure à traiter les affaires à un point de vue élevé. Malheureusement, la tendance inverse se manifeste de plus en plus. Les Etats démocratiques, ayant coutume de majorer sans nécessité les salaires des petits emplois, y attirent des jeunes gens plus instruits que ne l'exigeraient les fonctions à remplir et dès lors naturellement portés à aspirer aux emplois supérieurs, bien qu'ils n'aient pas la culture nécessaire pour les bien occuper ; c'est ainsi que, dans l'enseignement secondaire, on a amélioré la situation des répétiteurs et on les a incités à conquérir les grades universitaires, afin disait-on de placer la surveillance des internes en meilleures mains, si bien

qu'aujourd'hui, les répétiteurs demandent à être déchargés de cette surveillance, qu'ils estiment au-dessous d'eux, et à remplacer les professeurs dans des enseignements que la plupart d'entre eux sont incapables de donner. L'*unité d'origine* du personnel, ouvrant à tous les agents d'une administration les mêmes perspectives d'avenir, est une revendication toujours populaire. Mais, si elle est admissible dans les entreprises privées (surtout quand elles ne sont pas trop étendues), où le choix du maître peut faire parcourir ou sauter rapidement tous les échelons de la carrière aux sujets d'élite, elle n'est guère compatible avec l'avancement régulier indispensable dans les services publics, où un choix trop rapide revêt aisément un caractère de pure faveur ; or, un avancement régulier, s'il doit partir des grades les plus bas pour arriver aux plus hauts, ne peut amener au sommet des carrières que des hommes vieillis dans les emplois subalternes et par suite peu aptes aux fonctions élevées.

Il y a même des cas où le nombre des grades à parcourir est tel, qu'une triple origine serait nécessaire pour arriver à bien classer le personnel. A côté des officiers sortis du rang qui, en dehors des cas rares où leur mérite serait mis en relief par des faits de guerre, ne peuvent guère dépasser le grade de capitaine, et des élèves des Ecoles destinés à fournir les officiers supérieurs, il aurait fallu créer une troisième catégorie, en faisant franchement de l'Ecole supérieure de guerre un moyen presqu'éliminatoire pour désigner, vers la trentième année, les jeunes gens destinés à être poussés assez vite pour devenir officiers généraux avant d'avoir atteint un âge trop avancé ; si l'on avait adopté résolument ce mode de sélection, au lieu de chercher à ouvrir à tous également l'accès des hauts grades, peut-être n'aurions-nous pas vu soutenir, avec quelques apparences de raison, que le cléricalisme à certaines époques, l'affiliation à la franc-maçonnerie à d'autres, étaient la meilleure manière de se signaler dans le nombre immense des officiers dont très peu peuvent effectivement arriver au sommet de la hiérarchie. Si l'on admet (ce qui est douteux) que le nombre des échelons de notre organisation judiciaire ne peut pas être réduit, un tableau d'avancement dressé par les chefs et la sélection du personnel supérieur par cooptation, après des concours éliminatoires, paraissent le seul moyen de sauvegarder l'indépendance d'esprit des magistrats ; un premier pas a été fait récemment dans cette voie, mais il reste encore beaucoup à faire pour atteindre le but.

Avec le relèvement continuel des petits salaires, l'insuffisance

des gros et l'unité de recrutement, les services publics auront une tendance croissante à avoir un personnel au-dessus de sa tâche et par suite mécontent dans les bas grades, médiocre ou trop âgé dans les grades supérieurs. C'est ainsi que déjà, dans bien des cas, l'Etat obtient de ses administrations un rendement général peu en rapport avec les dépenses qu'il supporte.

Si difficile qu'il soit de constater avec certitude que les dépenses publiques pourraient être réduites sans préjudice pour les services, les Chambres et les Ministres qui émanent d'elles arrivent parfois à s'en convaincre. Parfois aussi, les nécessités financières obligent à réduire les crédits. Malheureusement, l'expérience montre qu'un budget, quel qu'il soit, est toujours très difficilement *compressible*. C'est un point sur lequel nous devons nous arrêter un moment, car une des raisons essentielles de ne jamais accroître sans nécessité absolue les dépenses publiques, c'est qu'il est ensuite presqu'impossible de les réduire.

Bien entendu, cette remarque ne s'applique pas aux dépenses ayant pour objet des travaux neufs d'une importance exceptionnelle ou résultant d'expéditions militaires. Sans pouvoir arrêter brusquement les dépenses de cette nature, à cause des marchés en cours ou des affaires engagées, un pays peut, en quelques années, revenir à une politique plus économe et plus réservée ; nous en avons vu un exemple, en ce qui concerne les travaux publics, dans la réduction considérable des dépenses de l'Etat, en France, de 1883 à 1886.

Mais, quand il s'agit des dépenses normales d'un service, la difficulté est bien plus grande. Sans doute, on peut ralentir l'avancement et le recrutement des agents, restreindre les installations, ajourner certaines réfections ; mais ces mesures ne réduisent que dans une faible proportion les dépenses et ne peuvent se maintenir longtemps. Les vraies économies se réalisent, quand elles sont possibles, par des réorganisations qui font disparaître les rouages inutiles. Or, ces réorganisations se heurtent à deux difficultés capitales.

La première provient de l'impossibilité morale de *licencier* en partie les agents trop nombreux. Nous avons dit que les fonctions publiques, qui offrent moins de chances de fortune que les entreprises privées, se recrutent surtout parmi les hommes qui recherchent avant tout la *sécurité de l'avenir*. Le jour où cette sécurité ne serait plus assurée, le niveau du recrutement baisserait considérablement. Il faut ajouter que l'Etat n'est pas,

comme les industries particulières, en droit de compter que les hommes qu'il cesse d'utiliser trouveront ailleurs un emploi ; les connaissances acquises dans la plupart des services publics, civils ou militaires, ne peuvent être d'aucune utilité en dehors de ces services. C'est pour cela que les administrations ne peuvent pas réduire brusquement leur personnel, qu'elles conservent beaucoup d'agents fatigués ou nonchalents tant qu'ils ne sont pas devenus absolument inutilisables. Beaucoup d'économies, qui sembleraient réalisables par l'élimination d'une partie du personnel, ne le sont pas en réalité, parce qu'elles sont incompatibles avec les conditions de recrutement de ce personnel, liées elles-mêmes aux conditions spéciales dans lesquelles fonctionnent les administrations.

La seconde difficulté tient aux obstacles politiques auxquels se heurte tout changement qui troublerait les *habitudes* du public. L'exemple le plus topique, à cet égard, se trouve dans l'impossibilité où sont les administrations d'adapter leur fonctionnement à la transformation survenue, depuis un demi-siècle, dans les conditions des transports. Le trait le plus caractéristique de l'évolution moderne du commerce et de l'industrie, c'est la concentration résultant de la facilité des relations à grande distance, qui permet à toute une région de s'approvisionner dans un grand centre. Une concentration analogue pourrait s'opérer dans les services publics ; il est plus facile, aujourd'hui, d'aller de tous les points d'un département au chef-lieu qu'il ne l'était, il y a cent ans, d'aller au chef-lieu d'arrondissement. La *réfection de la carte administrative de la France* permettrait de supprimer une foule de rouages, de réduire le personnel en l'occupant davantage, sauf à le mieux payer, enfin d'apporter dans les frais généraux des services publics une réduction analogue à celle qui a tant diminué le prix de revient et le prix de vente d'une foule de produits. Mais les intérêts divers qui se sont groupés autour de chaque tribunal, de chaque sous-préfecture, de chaque faculté, de chaque petite garnison opposent à leur suppression une résistance dont il est extrêmement difficile à un régime parlementaire de triompher.

La réforme judiciaire, dont on parle vainement depuis si longtemps, offre un exemple topique de cette difficulté. Personne ne conteste que la justice pourrait être beaucoup mieux rendue, à bien moindres frais, en France, avec des magistrats infiniment moins nombreux, mieux payés et par suite mieux recrutés et jouissant de garanties plus efficaces pour leur avancement.

Mais il faudrait, pour réaliser une pareille transformation, supprimer les trois quarts des Cours et Tribunaux de tout ordre, et c'est ce que nul gouvernement n'osera. Dans ces conditions, accroître la compétence des juges de paix, comme l'a fait la loi du 12 juillet 1905, sans donner de garanties sérieuses pour leur recrutement, sans réduire assez leur nombre en province pour leur faire une situation pécuniaire acceptable, sans l'accroître suffisamment à Paris pour leur donner les moyens de s'acquitter de leurs fonctions multiples, c'est compromettre le fonctionnement de la justice et non l'améliorer.

La difficulté d'assurer un bon emploi des deniers publics est la même dans les services départementaux ou municipaux un peu étendus que dans ceux de l'Etat. Dans les petites localités, il est plus facile aux électeurs et à leurs élus d'apprécier la marche d'affaires généralement simples, qui se passent sous leurs yeux ; mais, à mesure que cet avantage s'accentue, il est largement compensé par un mal qui s'accroît en même temps, l'influence de l'esprit de parti et des relations personnelles sur la solution de toutes les questions. Plus l'autorité, dont le champ d'action se restreint, se trouve rapprochée des administrés qui sont en même temps ses électeurs, plus il lui est difficile de conserver la dose d'impartialité qu'on trouve toujours dans une grande administration, et plus les crédits budgétaires tendent à être détournés de leur but pour se transformer en manne électorale. A ce point de vue, il est difficile de n'être pas effrayé de la corruption que peut engendrer le nombre croissant d'avantages de toute nature distribués sur l'avis des élus de chaque localité, c'est-à-dire des représentants du parti qui y a triomphé, sous réserve de recours que la politique rend souvent illusoires : assistance médicale, secours aux vieillards, subsides aux familles dont les soutiens sont sous les drapeaux, sursis d'appel, etc. L'inefficacité de la police municipale est en partie la conséquence naturelle des difficultés que présente l'exercice actif d'un pouvoir répressif vis-à-vis des électeurs dont son détenteur est très rapproché. Au point de vue de la bonne gestion des affaires, un auteur anglais résumait fort exactement une étude sur l'extension des entreprises gérées par les municipalités en exprimant l'opinion que, pour être tolérable, il faudrait qu'elle impliquât la radiation des listes électorales de tout le personnel de ces entreprises.

Nous nous sommes étendu sur des considérations administratives qui peuvent paraître sortir du cadre des études économi-

ques, parce qu'à notre avis, elles constituent l'une des raisons principales de décider dans beaucoup des questions économiques les plus controversées. Parmi les objections auxquelles se heurte la tendance moderne à accroître les attributions de l'État sous toutes ses formes, l'une des plus graves est certainement la difficulté qu'il éprouve à échapper aux influences politiques, à trouver un mode d'avancement qui assure aux plus dignes les emplois les plus élevés, à serrer de près ses prix de revient, à s'assurer que les résultats obtenus ne pourraient pas l'être plus économiquement, à corriger les abus constatés dans ses services et à adapter leur organisation aux progrès généraux qui permettraient d'en réduire le coût. Parmi les motifs qui obligent à apporter la plus grande prudence dans toute augmentation des dépenses publiques, l'un des plus puissants est l'extrême difficulté de revenir en arrière, si cela est nécessaire, de réduire le personnel, les traitements, les facilités données au public, lors même que l'on reconnaîtrait ultérieurement la disproportion entre les charges assumées et les résultats obtenus. Ces faiblesses ne tiennent ni aux vices propres de telle ou telle organisation, ni aux défauts du personnel. En France, particulièrement, le goût général pour les fonctions publiques, si souvent critiqué avec excès, assure aux administrations un recrutement souvent très supérieur à leurs besoins comme à la rémunération qu'elles offrent, et leurs fortes traditions entretiennent dans leur personnel un dévouement à la chose publique et un sentiment du devoir grâce auxquels les abus sont bien moindres que dans beaucoup d'autres pays. Mais partout, la nature même de ces administrations et celle des pouvoirs de qui elles relèvent, les conditions inhérentes à leur fonctionnement et à leur objet, en font des organes dispendieux. C'est pourquoi, si odieux que soient les impôts, il est extrêmement difficile de réduire les dépenses auxquelles ils doivent subvenir, et c'est pourquoi aussi il est plus sage de ne pas étendre sans nécessité absolue le champ d'action de la puissance publique que de compter sur la réduction de ses dépenses anciennes pour compenser les nouvelles.

CHAPITRE IV

THÉORIE GÉNÉRALE DE L'IMPOT

I. Définition et caractères essentiels. — Les dépenses de l'État et de ses subdivisions, départements, communes ou établissements publics, dépassent dans une énorme proportion leurs revenus ; il est donc nécessaire, pour couvrir la différence, de faire appel au concours de tous les citoyens et même des étrangers qui résident dans le pays et qui profitent de l'organisation de ses services publics. Lorsqu'autrefois la puissance publique était liée à la propriété féodale, les revenus du souverain subvenaient seuls aux dépenses normales, et les vassaux n'étaient tenus de fournir des aides et de subir la taille qu'en cas de besoins exceptionnels. Mais, dès le XIV[e] siècle, sous Philippe-le-Bel, ces taxes prétendues temporaires commencèrent à se succéder sans intervalle. Puis, en 1444, Charles VII, en créant la première armée permanente, institua la *taille perpétuelle* pour en couvrir les dépenses. Depuis que l'organisation des services publics s'est développée et régularisée, il n'est pas un pays civilisé où toute la population ne soit astreinte à contribuer aux dépenses publiques. Nous avons vu qu'aujourd'hui, en France, leur montant total atteint environ 4.600 millions, déduction faite de tout double emploi. Sur cette somme, moins de 300 millions sont fournis par le revenu du domaine foncier ou industriel de l'État, des départements et des villes ; une somme à peine égale, ayant le caractère d'amélioration réelle et durable de l'outillage national, peut être à la rigueur légitimement couverte au moyen d'emprunts. Il reste donc plus de 4 milliards à faire verser chaque année par les citoyens.

On appelle impôt *la contribution exigée de chaque habitant du pays pour sa quote-part dans les charges de l'État et de ses subdivisions*. Bien d'autres définitions ont été données, qui mettent mieux en relief tel ou tel caractère économique de l'impôt et

visent par là même à fournir des bases pour sa répartition. Nous allons passer en revue les plus usitées, en indiquant quelle part de vérité chacune d'elles renferme et pourquoi toutes sont incomplètes.

Quelques auteurs ont exprimé l'idée que l'impôt était la *prime d'assurance* payée par chacun, pour obtenir la sécurité de sa personne et de ses biens. On peut donner en effet, par cette formule, une idée du but de la fraction de l'impôt destinée à payer les frais de l'État envisagé comme *gendarme*, — encore que l'État agissant en cette qualité ne revête nullement le rôle d'assureur vis-à-vis des contribuables, puisqu'il leur refuse toute indemnité dans le cas où ils ont pâti de l'insuffisance des mesures prises par lui pour garantir leur sécurité. Mais les services publics actuels ont une étendue bien autre et comportent de bien autres dépenses que celles qui répondent au maintien de l'ordre et à la protection des personnes et des biens, — à ce point que parfois ces fonctions essentielles sont beaucoup trop reléguées au second plan par des préoccupations d'un ordre tout différent.

D'autres ont vu dans l'impôt la part des ressources sociales affectée à couvrir les *frais généraux* de l'atelier national. Mais, s'il est vrai que l'État pourvoit aux dépenses communes, intéressant à la fois toutes les entreprises d'un pays, on ne doit pas oublier qu'il existe en outre certaines entreprises qu'il gère lui-même, certains services qu'il assure complètement comme celui de la construction et de l'entretien des routes et chemins, et d'autres encore, tels que l'enseignement, auxquels il pourvoit en grande partie dans un intérêt moral, sans qu'ils aient une corrélation directe avec la productivité générale des entreprises privées. Si l'on admettait que l'impôt représente les frais généraux d'une nation, il faudrait reconnaître que, dans les écritures publiques envisagées à ce point de vue, les pouvoirs publics passent par le compte des frais généraux bien des dépenses qui devraient être portées à un compte spécial.

Enfin, on a représenté aussi l'impôt comme le *prix des services* rendus à chaque citoyen par l'État. Là encore, il y a quelque chose de vrai, puisqu'en retour des impôts, nous obtenons des avantages divers et nombreux : mais on ne saurait établir une corrélation entre les services que chacun de nous reçoit de l'État et les impôts qu'il lui paye. Il y a même des fonctions, comme la distribution gratuite de l'enseignement primaire, que l'État assume uniquement pour rendre aux frais de la communauté certains services à tous les citoyens, qu'ils puissent ou non en payer le prix, —

et d'autres, telles que l'assistance, dont le but est de venir en aide aux indigents qui, bien loin de contribuer aux charges publiques, vivent aux dépens de leurs concitoyens. Sans doute, on peut citer certains cas particuliers où une taxe présente le caractère de paiement direct d'un service rendu, et les auteurs allemands ont grandement raison de distinguer avec soin ce qui est *rétribution* de ce qui est *contribution*. Mais la distinction n'est pas toujours facile : tantôt l'État impose ses services et fixe lui-même le prix qu'il entend percevoir de chacun, sans se préoccuper de savoir si le contribuable se souciait des avantages qui lui ont été procurés ni quel prix il y attachait, comme cela arrive par exemple quand l'enregistrement d'un acte est rendu obligatoire ou quand un concours forcé est exigé des intéressés pour certains travaux publics ; tantôt l'État s'attribue un monopole, comme pour les postes, de telle sorte que, dans le total des taxes spéciales versées par les clients qui recourent à lui, il est impossible de discerner la part représentant le prix auquel le service rendu eût été payé sous un régime de liberté, de celle qui est prélevée par le fisc à titre d'impôt véritable, afin de subvenir à d'autres dépenses.

Il est bon de n'oublier aucun des points de vue que nous venons d'indiquer, pour tenir un certain compte de chacun d'eux dans la répartition des charges publiques. Il est juste que la contribution de chacun soit en partie calculée d'après l'avoir dont il jouit sous la sauvegarde des lois, comme une prime d'assurances ; — qu'elle grossisse en proportion de l'importance des entreprises où il a des intérêts et pour le fonctionnement desquelles il bénéficie de l'extension donnée aux services généraux du pays, suivant les règles adoptées en bonne comptabilité pour la répartition des frais généraux communs à plusieurs affaires. — enfin qu'elle comprenne autant que possible le paiement direct de tous les avantages individuels qui lui sont procurés. Cette dernière considération est même une de celles sur lesquelles il convient d'insister, car plus la part des dépenses publiques couverte par les particuliers qui profitent directement de certaines d'entre elles sera forte, plus sera réduite celle dont la répartition présentera toujours un caractère plus ou moins arbitraire. Mais on n'évitera jamais que la place laissée à l'arbitraire soit considérable. Aucune des définitions qui tendent à l'éliminer, en fournissant une base théorique pour la répartition rationnelle des impôts, n'y réussit, parce que toutes sont incomplètes, parce que toutes laissent de côté l'une des idées essentielles qui dominent toute

l'organisation politique, administrative et fiscale, celle de la *solidarité nationale*.

Nous ne sommes point suspect de partialité en faveur de ce mot de solidarité, si à la mode aujourd'hui, et nous sommes convaincu qu'on en fait un abus néfaste, quand on l'invoque pour aller à l'encontre de l'idée de *justice*, dans des matières où celle-ci suffit à tout régler : lorsque les droits d'un particulier sont clairs et nets, lui seul peut s'en départir dans un but de charité, et la loi n'a pas à l'en dépouiller au profit d'autrui, sous le vain prétexte d'une solidarité à laquelle on ne parvient à trouver aucun fondement sérieux. Seulement, la situation est toute autre, quand il s'agit de la participation de chacun aux charges publiques. On ne peut plus trouver une base de droit suffisamment précise pour servir de règle absolue, parce que les dépenses assumées par l'État n'ont point de contre-partie immédiate dans les avantages procurés à chaque citoyen. L'idée directrice de toute justice, c'est le *suum cuique*, l'attribution à chacun de ce qui lui revient légitimement. Or, c'est là une notion qui ne peut recevoir qu'une application fort incertaine en matière d'impôts. Il est incontestable que l'on ne laisserait pas à chacun ce qui est à lui, ce qui doit lui rester après qu'il a acquitté sa quote-part des charges publiques, si, entre deux individus dont la situation est identique, l'un était plus taxé que l'autre. Mais quelle différence de taxation doit répondre à telle ou telle différence de situation ? Nul criterium ne permet de le dire avec certitude, parce que l'impôt ne constitue positivement le paiement ni d'une assurance, ni d'une participation à des frais généraux, ni du prix de services rendus, ni enfin d'aucune prestation mesurable. En le payant, chacun de nous fait un acte de solidarité avec tous ses concitoyens dans le présent, puisqu'il contribue à assurer la marche des services qui les intéressent tous sans qu'on puisse savoir dans quelle mesure chacun en profite, — de solidarité aussi avec les générations qui l'ont précédé, puisqu'une part notable des dépenses publiques est la conséquence de leurs malheurs, quelquefois de leurs folies. Cette solidarité est un des éléments essentiels qui constituent une *nation* ; l'intérêt bien entendu de ses membres est d'accord avec les sentiments les plus profonds et les plus nobles du cœur humain, pour empêcher chacun d'eux de la répudier. Ce serait méconnaître complètement le véritable caractère des impôts que de laisser de côté cet aspect, et c'est l'impossibilité d'en faire abstraction qui explique la difficulté de s'entendre sur les bases de leur répartition. La

détermination de ces bases est, en effet, un problème dont la solution dépend d'*appréciations fondées sur l'équité*, non de *principes absolus dictés par la justice.*

Le mélange des notions d'assurance et de paiement de frais généraux ou de services rendus avec une idée de solidarité, dans la conception de l'impôt, explique l'impossibilité de donner une réponse précise aux nombreuses questions soulevées par certains théoriciens, surtout en Allemagne, au sujet de la manière de taxer *les personnes qui possèdent des biens ou qui ont des résidences en dehors de leur patrie.* Comment l'État français doit-il faire entrer en compte dans la répartition des impôts qu'il perçoit : 1° les sources de revenu que possèdent à l'étranger les personnes résidant en France, 2° les biens que possèdent en France des personnes résidant à l'étranger ? La solution doit-elle être la même, dans les deux cas, selon qu'il s'agit : *a)* de Français ; *b)* d'étrangers ? Ce sont des questions délicates, auxquelles on est porté à donner des solutions différentes selon le point de vue auquel on se place.

Il est certain d'abord que les étrangers, comme les Français, doivent l'impôt correspondant à la protection dont ils jouissent en France et aux avantages qu'ils tirent de l'organisation de nos services publics, aussi bien à raison des biens et des entreprises situés en France dont ils consomment les revenus dans d'autres pays qu'à raison du train de vie qu'ils mènent en France au moyen de revenus tirés de l'étranger. En outre, le Français, par suite du lien de solidarité qui l'unit à sa patrie, peut être appelé dans une mesure plus large que l'étranger à contribuer à ses charges en raison des biens qu'il possède au dehors, abstraction faite du lieu où il dépense les ressources qu'il en tire.

Mais d'autre part, en dehors de toute considération tirée des difficultés de perception, chaque pays a grand intérêt à tenir compte, dans l'application des règles ci-dessus, du fait que certains revenus réalisés chez lui sont dépensés ailleurs, ou inversement ; il doit accorder les réductions nécessaires pour éviter que les personnes qui possèdent des biens et des résidences dans plusieurs États arrivent à payer deux ou trois fois l'impôt sur l'ensemble de leur fortune. Le développement des relations internationales est un des facteurs essentiels du progrès de la civilisation et, sans avoir à exposer ici ses bienfaits intellectuels et moraux, nous avons fait ressortir les avantages économiques qu'en retirent tous les peuples. Or, ce développement serait impos-

sible, si tout individu qui crée des entreprises ou des maisons de commerce hors de son pays, qui y place une partie de ses biens ou y passe une partie de sa vie, voyait ses revenus dévorés par le fisc de plusieurs États, dont chacun prétendrait l'imposer à raison de la totalité de sa fortune. Les peuples qui veulent abuser d'une pareille situation ruinent eux-mêmes leurs relations commerciales, en chassant de chez eux les étrangers et en incitant leurs nationaux établis au dehors à couper tout lien avec leur patrie.

Les mêmes questions se posent, avec des applications bien plus fréquentes, lorsque l'on étudie la perception des taxes municipales sur les familles ayant des biens ou des résidences dans plusieurs communes. Elles doivent recevoir la même solution transactionnelle, tenant compte principalement des avantages matériels, mais aussi dans une certaine mesure des liens de solidarité morale auxquels répond l'impôt.

Tout en admettant l'introduction de considérations de cet ordre dans la comparaison des divers impôts et dans leur répartition, il importe de ne pas dénaturer leur caractère commun et de ne pas oublier que leur but essentiel est de pourvoir aux charges publiques, et non de réformer la société. Les socialistes ont souvent voulu faire de l'impôt un instrument de *nivellement des fortunes*, en absorbant plus ou moins complètement, au profit de la collectivité, les revenus dépassant le maximum qu'ils jugent admissible. Certains moralistes y cherchent un moyen d'*améliorer les mœurs*, en entravant par des taxes prohibitives les consommations malsaines, les dépenses de luxe, etc. Les économistes qui pensent, comme nous, que l'inégalité des fortunes est la conséquence légitime de la liberté individuelle et le stimulant nécessaire du travail et de l'activité, que les pouvoirs publics n'ont pas le droit d'empêcher indirectement les actes dont le caractère ne justifie pas une répression directe, ne sauraient s'associer à ces conceptions. En tout cas, la discussion de l'opportunité d'une intervention des pouvoirs publics pour niveler les fortunes, pour moraliser les masses, est une question totalement distincte de celle du choix des impôts les plus propres à subvenir aux charges publiques. On ne saurait les mélanger sans arriver à une confusion complète. Elles doivent être traitées séparément, de même que la question des avantages respectifs du libre échange et de la protection ne saurait être traitée comme une simple question fiscale, à l'occasion des droits de douane.

C'est donc essentiellement comme moyens de subvenir aux

charges publiques que nous étudierons les impôts dans le présent Livre. Cependant, au cours de cette étude, nous ne pourrons et nous ne devrons pas faire absolument abstraction des considérations sociales ou morales. Comme nous venons de le dire et comme nous chercherons à le démontrer plus loin, il est impossible de trouver un criterium de justice absolue pour l'établissement des taxes et pour leur application ; ayant la certitude de se tromper, il faut savoir dans quel sens l'erreur est le moins dommageable, quels sont les intérêts qu'il est le moins grave de léser. Sachant qu'il n'y a aucun moyen de taxer avec une équité parfaite tous les citoyens, nous admettrons volontiers qu'il vaut mieux s'exposer à surcharger les riches que les pauvres. Sachant que tout impôt rend plus rares certaines transactions, diminue certaines consommations, nous donnerons la préférence à ceux qui sont un obstacle aux actes nuisibles ou indifférents sur ceux qui entravent les actes utiles. Quand il nous paraîtra impossible de frapper également le produit indigène et le produit étranger, c'est le premier que nous conseillerons surtout de ne pas désavantager. Mais, en dehors de cas très exceptionnels, nous n'admettrons ces raisons de décider que dans la mesure où nous ne verrons pas la possibilité de faire autrement.

Nous disons *en dehors de cas très exceptionnels*, parce qu'ici encore, il ne faudrait pas prétendre résoudre par une sorte de fin de non-recevoir des questions délicates, en refusant de chercher dans l'impôt un moyen d'entraver l'extension de certaines plaies sociales contre lesquelles il est très difficile de lutter par des dispositions pénales, comme l'alcoolisme ou les jeux publics. Tant qu'il s'agit d'actes ou de faits que le moraliste peut louer ou blâmer, mais qui n'arrivent pas à constituer des dangers publics, le législateur ne doit pas chercher dans l'impôt un moyen de faire prédominer les conditions d'existence qui ont ses préférences, et il doit partir de cette idée que, si l'impôt produit certains effets étrangers à son but véritable, qui est d'alimenter le Trésor public, c'est là un mal nécessaire et non un bien. Mais, quand il recherche tous les moyens de réduire la consommation d'un produit qui ruine la santé d'une foule de familles comme l'alcool, il aurait grand tort de ne pas s'appliquer notamment à en accroître le prix par les impôts les plus élevés qu'il soit matériellement possible de percevoir. Nous n'hésitons pas, quant à nous, à admettre ce mode d'intervention de l'Etat, pourvu qu'on l'applique seulement dans les cas très rares où cette intervention est justifiée par des raisons capitales et sans en dissimuler le but. Nous considérerions même

l'impôt comme un procédé assez rationnel de nivellement des fortunes, si nous n'étions pas profondément convaincu que leur nivellement artificiel est aussi contraire à l'intérêt de la société toute entière qu'à la justice. Ce serait une piètre argumentation, contre certaines lois fiscales qui aboutissent à de véritables confiscations, que celle qui leur reprocherait seulement de détourner l'impôt de son objet propre, et quand nous rencontrerons des projets de cet ordre, nous les combattrons, non pas parce qu'ils constituent un moyen incorrect d'arriver au but poursuivi, mais parce que ce but est inique et néfaste.

Ainsi, sans nous refuser absolument à admettre que certains impôts soient établis ou accrus en raison de leurs effets indirects, en dehors de leurs avantages fiscaux, nous tenons à insister sur le danger que présente l'abus des considérations de cette nature. En s'en inspirant dans le choix de tous les impôts, on arriverait à transformer ceux-ci en moyens d'obliger les citoyens à régler leur genre de vie, non d'après leurs préférences, mais d'après les idées morales ou les conceptions sociales du parti au pouvoir. C'est pourquoi, en dehors des circonstances exceptionnelles où l'intervention de l'État est justifiée par des raisons graves et décisives et où l'impôt n'en constitue qu'une des modalités, tout en donnant la préférence aux taxes dont les effets indirects inévitables sont le moins nuisibles, il convient toujours de chercher à restreindre ces effets au minimum, et non à les accentuer.

Pour envisager dans toute sa généralité le problème de l'impôt, il importe de ne pas oublier qu'il ne comprend pas seulement les prestations *en argent*, auxquelles on applique plus particulièrement ce nom, mais aussi des prestations *en nature* ou *en services*. Par les mots *impôt en nature*, nous ne voulons pas faire allusion au mode de perception appliqué, par exemple, aux dîmes que le fisc prélève dans certains pays sur la récolte, avant sa vente ; ce prélèvement compliqué et onéreux n'est en effet qu'une manière de procurer de l'argent au Trésor qui, pour plus de sûreté, saisit de suite sa part du revenu brut avec l'intention de la vendre ; c'est là un système abandonné partout, dès que la facilité des transactions permet au contribuable de convertir aisément lui-même ses produits en monnaie. Le véritable impôt en nature est celui qui consiste dans l'obligation, imposée au contribuable, de pourvoir directement à un service public. Il jouait jadis un rôle prépondérant, quand le vassal appelé sous l'étendard du suzerain devait s'équiper lui-même, quand la corvée pourvoyait seule aux

travaux publics. Les charges de cet ordre sont aujourd'hui dépassées de beaucoup, en grandeur, par les impôts payables en espèces ; elles n'en subsistent pas moins. Nous en avons déjà indiqué une, dont le poids est loin d'être négligeable, le *service militaire*. Nous en rencontrerons une autre dans l'impôt qui porte spécialement le nom de *prestation* pour les chemins vicinaux. L'obligation de remplir quelques fonctions publiques, comme celle de juré, constitue une contribution à la marche de certains services, analogue par sa nature, mais pratiquement sans gravité. On ferait évidemment une étude très incomplète du poids et de la répartition des charges nationales ou locales, si l'on n'envisageait pas cette catégorie d'impôts et si l'on n'essayait pas de les évaluer en même temps que ceux qui, étant payés en argent, apparaissent directement dans la comptabilité de l'Etat, des départements ou des communes.

Nous examinerons successivement, dans le présent chapitre, les différentes idées qui peuvent servir de guide dans la *répartition* des impôts, à défaut d'un principe absolu découlant de leur nature même, — puis les *règles générales* qui doivent dominer la législation fiscale, — enfin les causes qui font varier le *rendement* des taxes diverses. Nous renverrons au chapitre suivant l'étude spéciale des diverses taxes perçues actuellement en France et de la part pour laquelle chacune d'elles contribue à subvenir à l'ensemble des dépenses publiques.

II. Principes fondamentaux de la répartition de l'impôt. — Puisque la définition de l'impôt ne fournit aucune règle fixe, permettant de le répartir suivant la justice absolue, c'est sur des considérations d'équité plus ou moins précises qu'il faut s'appuyer pour comparer les divers systèmes susceptibles d'être adoptés. Ces considérations se résument dans une formule que tout le monde peut accepter, à cause de son caractère vague et élastique : *Chaque citoyen doit contribuer aux charges publiques en proportion de ses facultés*. Mais, d'abord, comment se mesurent en théorie les facultés, à ce point de vue ? ensuite, en admettant qu'on ait trouvé la meilleure base possible pour leur évaluation, comment en faire l'application pratique ? Telles sont les deux questions que nous devons examiner et dont l'étude nous permettra d'abord de comprendre pourquoi les systèmes fiscaux modernes sont si compliqués, puis de nous rendre compte qu'ils sont moins iniques en réalité que ne porterait à le croire leur caractère empirique.

La première idée qui vienne à l'esprit, quand on aborde l'étude des impôts, c'est de chercher un principe doctrinal, en vertu duquel on puisse *répartir l'ensemble des dépenses publiques entre tous les contribuables, au moyen d'une opération unique*. L'examen des diverses bases que l'on pourrait imaginer permet bien vite de se rendre compte qu'aucune d'entre elles n'est assez solide, théoriquement, pour être adoptée à l'exclusion de toute autre. D'autre part, l'expérience montre l'impossibilité pratique de percevoir, au moyen d'un impôt unique, la totalité des sommes nécessaires aux services publics. L'importance de la taxe grevant chaque contribuable donnerait une telle gravité aux objections auxquelles prête le principe de tout impôt ou aux erreurs inévitables dans son application, rendrait le recouvrement si difficile, que nul système n'y pourrait résister. Mais des règles insuffisantes pour assurer une répartition équitable de l'ensemble des charges publiques peuvent au contraire être appliquées avec profit pour l'établissement d'un impôt spécial, qui y pourvoit pour une petite fraction. Elles peuvent aussi servir de guide dans l'appréciation d'un ensemble de taxes qui ne découlent positivement d'aucun principe en particulier, mais dont les résultats généraux ne doivent pas aller à l'encontre de ce que renferme de juste chacun des principes divers dans lesquels apparaît une part de vérité et une part d'erreur. C'est pourquoi nous retrouverons, dans l'étude individuelle des divers impôts et dans l'examen d'ensemble de leurs résultats généraux, de nombreuses applications partielles des idées diverses dont aucune ne nous aura paru pouvoir être adoptée à l'exclusion des autres.

A. — Bases théoriques de la répartition. — Dans les sociétés primitives, où la richesse acquise est minime, où souvent l'organisation de la propriété individuelle est rudimentaire, où les arts industriels n'ont pas pris le développement qui amène de si grands écarts dans la productivité du travail humain, les facultés contributives diffèrent peu d'un homme à un autre. On peut alors répartir l'impôt d'une manière très simple, sans trop d'injustice, en taxant également tous les chefs de famille, ou tous les mâles adultes. C'est l'impôt par tête, appelé *capitation*, qui est encore le seul impôt appliqué par les chefs indigènes ou par les conquérants européens à beaucoup de peuplades africaines. Mais, dès que les progrès de la civilisation, l'accumulation des biens, la complication des entreprises et la valeur exceptionnelle qu'elle donne aux qualités des hommes aptes à les diriger, ont amené

une inégalité notable entre les ressources des familles, en même temps qu'une augmentation considérable des besoins du fisc, il devient inique de ne pas tenir compte des différences de situation, et impossible d'obliger les plus pauvres des habitants à payer leur part virile dans les dépenses publiques. Les 4 milliards que la France doit demander chaque année aux impôts représentent plus de 100 francs par tête d'habitant, 300 à 400 francs par ménage ou par homme en âge de travailler ; il est évidemment impossible de taxer à une somme aussi élevée, ou même au quart ou au dixième, la partie de la population qui n'a presque pas d'autre ressource que le travail manuel. Il faut réduire sa part, en ne demandant à la capitation, si on la maintient, qu'un rendement total faible, et en tenant compte, dans la répartition de l'impôt, des *revenus* de chaque contribuable.

Tant que ces revenus ne diffèrent que dans une mesure limitée, on en tient compte avec une approximation suffisante par une *capitation graduée*. On répartit les habitants en *classes*, dont chacune est soumise à un impôt annuel déterminé : 5 francs, 10 francs, etc. C'est le principe d'un des impôts que l'Algérie perçoit en Kabylie, de la capitation instituée en France sous Louis XIV, de l'ancien impôt appelé *Klassensteuer* qui était appliqué en Prusse aux petits revenus jusqu'en 1890.

Mais, pour les revenus un peu élevés, ce régime ne suivrait pas d'assez près les différences d'un contribuable à l'autre. Il faut alors adopter des systèmes plus complexes, qui peuvent se ramener à trois types : on peut taxer chacun *proportionnellement* à son revenu, sauf corrections de détail ; on peut établir un impôt *progressif*, croissant plus vite que le revenu ; enfin on peut taxer uniquement la *richesse acquise*, en distinguant au besoin le revenu des capitaux de la rente du sol. Nous allons examiner successivement ces trois conceptions.

L'*impôt proportionnel* apparaît au premier abord comme le plus rationnel : les facultés de chaque citoyen, ce sont ses revenus, et c'est en raison de ces revenus qu'il doit contribuer aux charges communes, de même que c'est en raison de leur montant, dit-on parfois, qu'il profite de l'organisation sociale.

Seulement, l'importance relative du prélèvement serait singulièrement lourde et le rendrait bien difficilement applicable aux revenus minimes. Nous avons évalué, dans notre Livre III (Chap. 3), à 25 milliards environ le total des revenus privés en France ; s'il a pu augmenter dans les 5 années écoulées entre

l'année 1901, où ce relevé a été fait, et l'année 1906, dont nous étudions le budget, la différence est tout au plus de l'ordre de grandeur des erreurs que comportait notre évaluation. Le montant des impôts s'élevant à 4 milliards, cela fait en moyenne 16 0/0 du revenu de chaque citoyen que le fisc prélève. Pour les malheureux qui ont à peine de quoi vivre, pour les ménages modestes, un impôt de 160 francs sur un revenu de 1.000 francs représente une charge à peu près intolérable. Même dans les pays moins taxés que la France, où la proportion des impôts aux revenus serait seulement de 10 p. 100, un pareil prélèvement sur les petits revenus serait encore bien difficilement admissible. Si bas que descende le taux de l'impôt, on ne pourra jamais l'exiger des prolétaires.

C'est pourquoi, dans la plupart des pays où existe un impôt sur le revenu, on en exonère les contribuables dont les ressources annuelles sont inférieures à un certain chiffre. Ce chiffre s'est partout relevé peu à peu et il s'élève souvent bien au-delà du niveau répondant à une gène réelle : en Angleterre, il est aujourd'hui de 4.000 francs, en Prusse de 1.125 francs, en Italie de 400 francs seulement. Pour que le fait de dépasser légèrement la limite au-dessous de laquelle on est exempt n'amène pas une modification trop brusque dans la situation du contribuable, il faut accorder à ceux qui en sont voisins une certaine déduction sur leur revenu, et ne soumettre à l'impôt que l'excédent ; cette déduction s'atténue d'ordinaire, à mesure qu'on arrive aux gros revenus, jusqu'à disparaître pour ceux pour lesquels elle serait négligeable. En Angleterre, par exemple, une défalcation de 4.000 francs est accordée sur les revenus de 4.000 à 10.000 francs, puis une défalcation décroissante de 3.750 à 1.750 francs est faite sur ceux de 10.000 à 17.500 francs. En Italie, les revenus de 400 à 800 francs bénéficient, lors du calcul de la taxe, de déductions décroissant de 250 à 100 francs.

On a proposé de donner à ce dégrèvement un aspect moins arbitraire, en maintenant la proportionnalité absolue de l'impôt et en le faisant porter alors, non plus sur le *revenu brut*, mais sur ce que l'on peut appeler le *revenu net*, après déduction d'une somme représentant les *frais d'entretien* du contribuable et de sa famille, évalués au minimum admissible. On peut ainsi tenir compte du nombre de personnes vivant sur un revenu commun, ce qui est une règle d'équité élémentaire, car du moment où l'on admet (et on ne peut pas faire autrement) que la difficulté extrême de subvenir à ses propres besoins est une cause d'exemption des charges

publiques, il est inadmissible que l'on ne fasse aucune différence entre les charges de l'homme qui vit seul et celles de l'homme qui fait vivre une femme, des enfants, des parents âgés. C'est ainsi qu'en Prusse, pour la détermination de l'impôt dû par les familles ayant moins de 3.750 francs de revenu, on déduit 62 fr. 50 pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans et on fait une déduction plus forte si leur nombre dépasse trois. En appliquant la franchise pour une petite somme par tête aux familles riches ou aisées aussi bien qu'aux plus pauvres, on ne diminue pas sensiblement le rendement de l'impôt, car ces familles n'atteignent qu'un effectif assez faible, un huitième peut-être de la population totale en France d'après les statistiques que nous reproduisons ci-après (page 201). Il est donc plus logique de leur appliquer comme aux autres la déduction fixe, qui ne soustrait à l'impôt qu'une fraction insignifiante des gros revenus, et de maintenir la règle absolue de la proportionnalité pour le revenu taxé, une fois cette déduction faite.

Mais, quelle qu'en soit la base ou la forme, un dégrèvement qui soustrait à l'impôt, en totalité ou pour une fraction appréciable de leur montant, les très petits revenus entre lesquels se répartit la plus forte part du revenu national, entraîne une diminution considérable de la matière imposable. En France, par exemple, il y a environ 12 millions de ménages et 39 millions d'habitants. Supposons que l'exonération porte seulement sur un revenu de 1 franc par jour pour chaque chef de famille ou individu vivant seul, de 0 fr. 50 par jour pour chaque tète en plus dans un même ménage, ce qui est bien peu de chose et représente à peine le plus strict nécessaire, dans les régions les plus pauvres : le total des revenus ainsi soustraits à l'impôt dépasserait 9 milliards ; la charge totale de 4 milliards par an, répartie entre les 16 milliards de revenus restant, représenterait alors un prélèvement de 25 0/0. Ni ce prélèvement, ni un prélèvement qui en serait seulement la moitié ou le quart ne serait réalisable sur la portion du revenu des familles modestes qui excède le chiffre très bas dont nous avons admis la déduction. Et si l'on voulait accroître cette déduction dans une proportion un peu notable pour soulager ces familles, on finirait par soustraire à l'impôt la plus forte part des revenus des particuliers, puisqu'ils ne représentent en moyenne que 650 francs environ par tête en France. En Angleterre, où les gros revenus sont bien plus nombreux que chez nous, avec les dégrèvements que nous avons indiqués, l'income-taxe n'atteint pas tout-à-fait 16 milliards de

revenus, qui vraisemblablement ne représentent guère que le tiers des revenus totaux des particuliers.

Pour compenser la perte résultant du dégrèvement à la base, il est naturel de songer à majorer la taxe des très gros revenus, plutôt que celle des revenus moyens, et c'est ainsi que l'on est amené à la conception de l'*impôt progressif*. Cet impôt, dit-on, est conforme au principe en vertu duquel chacun doit contribuer aux charges publiques en proportion de ses facultés, car la faculté de payer croît plus vite que le revenu : une taxe simplement proportionnelle est bien plus facile à supporter sur le superflu que sur le nécessaire. Supposons qu'elle soit de 16 p. 100 : le prélèvement de 160 francs sur un revenu de 1.000 fr. serait très lourd ; celui de 1.600 francs sur un revenu de 10.000 francs serait supportable ; celui de 16.000 francs sur 100.000 francs de rentes serait peu sensible. Il est donc juste d'accroître le pourcentage, à mesure que le revenu taxé grossit ; c'est la seule manière de proportionner l'impôt aux ressources vraiment disponibles.

Ce système, séduisant au premier abord, se heurte à deux objections de principe, abstraction faite des difficultés d'application que nous examinerons plus loin.

La première est tirée de l'*énormité du prélèvement* que l'on est amené à faire sur les gros revenus. Certains auteurs prétendent que tout système de progression méthodiquement appliqué finit par absorber la totalité du revenu taxé, au delà d'un certain chiffre, et *aboutit ainsi à la confiscation*. En effet, disent-ils, si l'on divise chaque revenu en tranches de 10.000 francs, par exemple, et si l'on prend 1 0/0 sur la première, 2 0/0 sur la seconde, 3 0/0 sur la troisième, et ainsi de suite, on arrive à prendre 100 0/0 sur la centième et toute augmentation de revenu au delà de 1 million est absorbée entièrement par l'impôt.

A cela, on peut répondre qu'il n'est pas difficile de limiter la progression, d'imaginer une formule mathématique telle, que la taxe se rapproche indéfiniment d'une proportion limite, considérée comme un maximum, sans la dépasser ou même sans l'atteindre. La difficulté de forme est facile à résoudre ; mais derrière elle se cache une difficulté de fond, qui est insurmontable. Cette dernière tient à ce fait que, dans tous les pays, la proportion des gros revenus est trop faible pour que l'on puisse reporter sur eux les charges dont les petits seraient exonérés, sans arriver à des taxes inadmissibles.

Raisonnons toujours sur l'exemple de la France. Nous avons déduit des données les plus précises que l'on puisse rassembler sur la matière une évaluation de la répartition des revenus, dans laquelle la proportion admise pour les grandes fortunes représente un maximum, probablement assez supérieur à la réalité ; nous avons résumé les résultats de ce travail (Tome II, chap. 1, § II, A) dans le tableau suivant :

Montant des revenus	Nombre	Montant total	Proportion
Petits revenus			
jusqu'à 2.800 fr. en province / — 3.500 fr. à Paris	11.500.000	12.420 millions	50 0/0
Moyens revenus			
2.800 à 14.000 fr. en province / 3.500 à 17.500 fr. à Paris	1.300.000	7.340 —	29 0/0
Gros revenus			
14.000 à 140.000 fr. en province / 17.500 à 200 000 fr. à Paris	160.000	4.860 —	19 0/0
Très gros revenus			
Plus de 140.000 fr. en province / — 200.000 fr. à Paris	1.000	380 —	2 0/0
Totaux	12.961 000	25 milliards	100 0/0

Supposons qu'ayant à prélever 16 0/0 du total par l'impôt, on veuille, par exemple, alléger de moitié la part des petits revenus et reporter le fardeau sur les gros et les très gros, en laissant fixe la part des moyens. Les petits revenus resteraient grevés de 8 0/0, ce qui est encore énorme. Comme ils représentent la moitié du total, du moment où on les allègerait de la moitié de leur part, cela ferait un quart de l'ensemble de l'impôt à reporter sur les gros revenus, qui ne représentent guère plus du cinquième du revenu général. La charge serait ainsi plus que doublée pour eux : elle atteindrait en moyenne 33 0/0 de leur montant. En supposant qu'on la répartisse entre eux d'après le système de la progression, on voit que la taxe qu'ils supporteraient devrait varier depuis 20 0/0, par exemple, jusqu'à 50 0/0 ; la proportion d'environ un tiers devrait être très vite atteinte, bien avant d'arriver aux revenus que nous avons qualifiés de très gros, puisque ceux-ci n'entrent dans le total que pour une fraction insignifiante.

La charge à imposer aux grandes fortunes serait moindre, il est vrai, dans un pays comme l'Angleterre, où elles sont plus nombreuses qu'en France et où la proportion du total de l'impôt

au total des revenus est plus faible. Elle serait plus lourde, au contraire, dans les pays où la richesse est moins développée que chez nous. Mais, partout, elle serait écrasante. Le principe même de la répartition de l'ensemble des charges publiques par un impôt progressif, dans la situation économique du monde moderne, implique que tout revenu qui dépassera un chiffre encore assez modeste sera taxé au quart ou au tiers de son montant, peut-être à la moitié.

Un pareil impôt exercerait l'influence la plus destructrice sur l'esprit d'épargne et d'entreprise. Si l'homme parvenu à une certaine aisance sait qu'en continuant à restreindre ses dépenses pour grossir sa fortune, en la risquant dans des entreprises aléatoires pour en accroître le rendement, il travaille pour le fisc autant ou presqu'autant que pour lui et les siens, il sera moins enclin à s'imposer des privations, des travaux ou des soucis dont le profit sera si fortement atténué. Or, nous avons insisté sur ce fait que l'accumulation des capitaux, l'initiative hardie des entrepreneurs, sont les éléments essentiels du progrès économique. C'est grâce à elles que la production générale s'accroît, que les salaires s'élèvent, que le bien-être se répand dans toute la population. Une nation qui, en écrasant d'impôts les gros revenus, pousserait les familles arrivées au degré d'aisance où il devient possible d'épargner largement et d'assumer sans imprudence des risques sérieux, à se contenter des résultats obtenus et à ne plus faire d'efforts pour accroître leur fortune, porterait la plus grave atteinte à sa propre prospérité. Sans doute, il y aura toujours des caractères parcimonieux ou aventureux que rien ne détournera d'épargner ou d'entreprendre ; mais un système fiscal aussi propre à les décourager que celui qui leur prendrait le quart ou la moitié des résultats acquis, au delà d'un certain chiffre, en réduirait singulièrement le nombre.

La seconde objection faite au système de la progression dans l'impôt, c'est la place qu'il laisse à l'*arbitraire*. Du moment où l'on s'écarte de la formule simple et précise qui applique à tous les revenus le même taux, il n'y a plus d'autre limite à la taxation des grosses fortunes que l'esprit de modération du législateur ; l'appréciation qui sera faite de la mesure dans laquelle il sera équitable de les surtaxer sera singulièrement variable, et l'on ne voit pas quelle garantie donner, contre les abus les plus criants, à la minorité infime qui détient ces fortunes.

C'est pour répondre à cette objection que certains projets ont proposé de fixer, comme taux normal de l'impôt, une proportion

qui serait appliquée aux grosses fortunes sans majoration ni atténuation, puis de taxer les revenus moyens à des taux inférieurs, décroissant jusqu'à ce qu'on arrive aux revenus minimes qui seraient tout à fait exempts. C'est le système appelé impôt *dégressif*. Il ne diffère de l'impôt progressif que par le nom, si l'échelle des taux admis comporte des écarts étendus : dire qu'on taxe les petits revenus proportionnellement moins que les gros, au lieu de taxer les gros plus que les petits, est un simple jeu de mots. Si, au contraire, le taux normal est appliqué à la grande masse des contribuables, et si les dégrèvements n'intéressent que la population pauvre, on retombe dans le système de l'impôt proportionnel avec atténuation à la base, que nous avons déjà discuté.

Sous l'une ou l'autre forme, la progression n'est tolérable que si le taux de l'impôt reste très modéré ; mais alors, l'impôt ne peut subvenir qu'à une fraction minime des dépenses publiques. En Prusse, où l'impôt progressif sur le revenu existe, il part d'un taux représentant environ 0,6 0/0 sur les revenus de 1.125 francs (avec déduction pour les charges de famille) ; il arrive à frapper les revenus compris entre 12.500 et 37.500 fr. d'une taxe totale de 3 0/0, puis les excédents de surtaxes qui croissent peu à peu, jusqu'à représenter 4 0/0 sur la fraction de chaque gros revenu qui dépasse 125.000 francs. Avec ces taux très modérés, il ne fournit naturellement qu'un produit assez faible.

Une autre méthode pour proportionner l'impôt aux facultés de chacun, sans enlever au travailleur aucune partie du gain nécessaire à sa subsistance, consiste à prendre pour base, non plus le revenu, mais le *capital*. Bien entendu, c'est toujours sur le revenu que les sommes versées au fisc chaque année seront normalement prélevées ; mais, en les proportionnant à la valeur du capital déjà constitué, on taxe la *richesse acquise* et non plus la richesse en voie de formation. On exempte complètement les produits du travail, qui représentent généralement le nécessaire, le minimum indispensable pour subvenir à l'entretien de la plupart des familles. On encourage les initiatives hardies et l'activité en évitant de grossir l'impôt à raison du revenu supplémentaire tiré d'un capital par l'homme entreprenant qui le fait valoir lui-même ou qui le place dans des entreprises aléatoires. Par contre, on taxe les capitaux laissés improductifs, dans un but de jouissance ou de spéculation, qui constituent des richesses souvent considérables et qui échappent à l'impôt sur le revenu, parcs, terrains à bâtir, galeries d'objets d'art, etc.

Là encore, il y a une idée séduisante, dont l'application se heurte à une impossibilité résultant de l'élévation des impôts nécessaires dans un État moderne. Nous avons estimé entre 225 et 250 milliards le total des fortunes des particuliers en France : si l'on en déduit les meubles essentiels, les vêtements, les approvisionnements, le numéraire qui sont dispersés dans les ménages et qu'on ne saurait assimiler à des capitaux véritables, constituant une richesse susceptible d'être taxée, on trouve que le maximum de l'avoir imposable atteindrait 200 à 220 milliards, donnant un revenu d'environ 8 milliards. Le total des impôts à percevoir représente presque 2 0/0 de ce capital, à peu près la moitié du revenu qu'il peut donner en dehors du profit des entreprises. En absorbant une fraction si considérable du produit de l'épargne, petite ou grosse, l'État ralentirait singulièrement l'accumulation des capitaux et peut-être même amènerait la dissipation d'une partie de ceux qui existent : leurs propriétaires aimeraient souvent mieux les consommer que les garder pour en tirer un revenu réduit à moins de 2 0/0 par l'impôt.

Il est vrai que cette objection ne porte pas pour une partie de ce que le langage courant englobe parmi les capitaux, de ce que nous y avons englobé nous-même dans notre Livre III en vue d'adapter notre étude aux nécessités de la pratique, à savoir, pour la plus-value spontanée du sol répondant au phénomène de la *rente*. Nous avons exposé comment cette plus-value est engendrée, sans que les propriétaires y concourent en rien, par la multiplication des habitants aux besoins desquels doivent satisfaire les agents naturels qui n'existent qu'en quantité limitée. L'augmentation de richesse due à ce que les Allemands appellent les conjonctures ou les liens sociaux, et non à l'effort individuel, l'*unearned increment*, dont l'importance dans certains cas constitue l'objection la plus sérieuse contre la propriété privée, est par excellence une matière imposable. Le socialiste américain Henry George proposait de l'absorber entièrement par l'impôt, d'en faire l'objet d'une taxe unique, dont le produit suffirait selon lui à remplacer tous les impôts existants et à réaliser force améliorations sociales. Il ne faisait ainsi que reprendre une vieille idée des physiocrates, qui soutenaient que la terre seule donne un revenu net réel, excédant les dépenses d'exploitation, et que tout impôt retombe en définitive sur ce revenu.

L'idée d'absorber par l'impôt la rente du sol ne pourrait être appliquée sans iniquité aux *plus-values acquises* avant l'époque où le principe aurait été inscrit dans une loi : nous avons exposé

(Livre I, Chap. 2, § III) comment les échanges et les transactions de toute nature auxquelles ont donné lieu les biens sur lesquels elles ont porté rendent impossible, aujourd'hui, de savoir qui en a profité et de discerner, entre les mains du propriétaire actuel, ce qui est augmentation de loyer due à la loi de la rente de ce qui est produit du travail capitalisé sous forme d'améliorations foncières, ou revenu obtenu en échange d'épargnes d'une autre nature ; ce serait commettre une véritable confiscation que d'attribuer à l'Etat, par l'impôt, un revenu acquis à beaux deniers comptants, conformément aux lois, sous prétexte que son origine économique est de telle ou telle nature. Au contraire, en ce qui concerne les *plus-values futures*, rien n'empêcherait de poser en règle que l'augmentation de revenu due au phénomène de la rente serait absorbée par l'impôt, en totalité ou en majeure partie, si cette augmentation était suffisamment générale, suffisamment rapide et suffisamment facile à discerner de celles qui sont dues au travail du propriétaire. Malheureusement, nous avons vu qu'en ce qui concerne la propriété rurale, elle a cessé d'être régulière et constante ; en France et dans toute l'Europe, le loyer de la terre, non seulement ne grossit plus, mais même a baissé dans une proportion énorme depuis 30 ans. Sans doute, dans les villes, la hausse du revenu et de la valeur des terrains se poursuit, mais elle est loin d'être générale ; il y a des quartiers où il se produit une baisse marquée (voir Livre III, chap. 2, § IV), d'autres où la hausse est lente, quelques-uns seulement où elle est assez rapide pour pouvoir donner lieu à une taxation productive. L'influence de la traction électrique sur le développement et sur le bon marché des transports urbains et suburbains diminuera probablement dans l'avenir les avantages d'une installation centrale, cause de l'augmentation des loyers et de la valeur des terrains. Il est bien invraisemblable que la plus-value future représente un élément de revenu suffisant pour défrayer une partie appréciable des dépenses publiques, sauf peut-être dans les grandes villes, pour les charges municipales.

Ce qu'on peut retenir de toutes ces considérations, c'est que, dans les agglomérations urbaines et suburbaines, l'augmentation de la valeur des terrains, quand elle est rapide, pourrait donner lieu à une taxation spéciale ; c'est aussi, d'une manière générale, que les revenus durables, tirés de la richesse acquise, doivent être plus taxés que ceux du travail ou des entreprises, dont le contribuable ne pourra profiter que tant qu'il sera valide. En Angleterre, on tient compte de cette dernière considération, en déduisant du

revenu imposé les *primes* payées en vertu d'un contrat d'assurance sur la vie ou de rente viagère, qui sont un prélèvement opéré sur le revenu actuel en vue de le consolider pour l'avenir; de plus, en 1907, la loi vient de diminuer d'un quart, pour les personnes ayant moins de 50.000 francs de revenu total, l'impôt sur les revenus *gagnés*, c'est-à-dire sur les salaires et sur les bénéfices d'entreprises auxquelles le contribuable fournit une collaboration personnelle. En Italie, dans l'impôt général sur la richesse mobilière, le taux normal de 20 0/0 ne s'applique qu'aux revenus provenant uniquement d'un capital placé en titres analogues à des rentes sur l'État : il est réduit d'un quart pour les produits des autres placements, de moitié pour les revenus mixtes provenant d'une entreprise, c'est à dire de l'exploitation d'un capital par le travail du contribuable, de onze vingtièmes pour ceux qui proviennent du travail seul et même de cinq huitièmes pour les traitements des fonctionnaires. En Prusse enfin, à l'impôt sur le revenu s'ajoute un impôt complémentaire sur le capital, frappant les fortunes montant à plus de 25.000 francs, et aussi celles de 1.500 à 25.000 francs qui appartiennent à des personnes ayant au moins 1.125 francs de revenu total : son taux est de 1/2 p. 1.000 du capital, ce qui représente 1 à 1 1/2 p. 100 du revenu qu'on tire aujourd'hui des placements normaux.

Les faits cités au cours de l'étude théorique que nous venons de faire montrent que toutes les idées mises en avant pour servir de base à la répartition générale de l'impôt reçoivent certaines applications partielles : mais nous avons vu aussi que chacune d'elles se heurte à des objections trop graves pour être acceptée comme guide unique dans la législation fiscale d'un pays. Aux objections spéciales à chaque système s'en ajoute dans les démocraties une autre, qui est commune à tous les systèmes dégrevant plus ou moins complètement les petits revenus et qui prend une gravité toute particulière quand l'impôt est progressif.

Cette objection résulte du fait que la majorité qui dispose du pouvoir, avec le suffrage universel, appartient incontestablement dans tous les pays aux électeurs à qui il est à peu près impossible de réclamer directement une fraction appréciable de leurs ressources, en sorte qu'avec l'impôt unique et direct frappant presqu'exclusivement les classes aisées ou riches, *les affaires publiques seraient gérées par ceux qui ne participeraient pas aux charges*. Or, il serait extrêmement dangereux que les citoyens dont les élus règlent les dépenses publiques ne ressentissent pas direc-

tement les conséquences de leur aggravation. Non seulement cela serait dangereux, mais de nos jours, cela serait inique, car ce sont surtout les classes pauvres qui profitent de ces dépenses. Même pour les services les plus essentiels, ceux qui intéressent la sécurité générale, on a pu soutenir que la répartition au prorata des revenus chargeait les classes riches dans une proportion supérieure à leur intérêt, car si la protection des biens intéresse chacun en raison de son revenu, celle des personnes intéresse tout le monde également. Mais les augmentations des dépenses publiques qui aujourd'hui sont les plus caractérisées sont réalisées surtout au profit des classes laborieuses : la gratuité de l'enseignement primaire, les subventions aux œuvres de prévoyance et d'assistance, les augmentations des petits traitements ont été consenties en leur faveur et si bientôt, comme cela paraît probable, l'État institue des retraites ouvrières dont il supporterait en partie les frais, le budget sera considérablement grossi dans leur seul intérêt. L'aggravation des charges des contribuables s'accélérerait singulièrement, le jour où ceux qui les votent et qui en profitent le plus n'en sentiraient plus les conséquences. Si même elle se traduisait uniquement par une accentuation de la progression de l'impôt n'atteignant que les riches, dont le nombre est infime, au plaisir de dépenser largement à leur propre profit l'argent de l'État s'ajouterait, pour beaucoup d'électeurs, celui de satisfaire les sentiments de basse envie qu'inspire la fortune d'autrui. C'est par là surtout que la part d'arbitraire inhérente à la fixation d'un taux de progression est dangereuse.

L'Assemblée constituante, dans la Constitution du 14 septembre 1791, posait en principe que la qualité de citoyen actif, conférant le droit de vote, serait subordonnée au paiement d'une contribution représentant la valeur de trois journées de travail. La Convention insérait dans la Constitution du 24 juillet 1793 un article 101 décidant que : « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques ». De nos jours, le droit de vote est rendu dans beaucoup de pays indépendant de toute condition fiscale, et nous avons entendu des hommes politiques considérables soutenir que les travailleurs et même les très petits propriétaires ruraux ne devraient plus connaître le chemin du bureau du percepteur. Ce serait là un danger des plus graves. Sans doute, les électeurs qui ne paieraient plus d'impôt direct participeraient aux charges communes sous d'autres formes, et l'idée de justice recevrait ainsi satisfaction ; mais ils ne subiraient plus d'une manière directe et sen-

sible les conséquences des dépenses votées par leurs élus. Or, l'origine même des libertés publiques a été l'idée que l'impôt devait être voté par ceux qui le paient. En France, jusqu'en 1884, dans la gestion des affaires municipales, on adjoignait *les plus imposés* aux conseillers nommés par le suffrage universel lorsqu'il s'agissait de voter une augmentation des charges ; aujourd'hui ils sont éliminés, et demain peut-être l'immense majorité des électeurs sera exonérée de toute participation directe au paiement des impôts. Il y a là une cause d'aggravation des charges dont déjà les effets sont sensibles, mais que la réalisation de certains projets de réformes fiscales rendrait formidable. La condition pour que la participation de tous à la gestion des affaires publiques ne soit pas une cause de ruine, c'est qu'une mauvaise administration financière réagisse sur tous, dans une proportion fixée, sans que la majorité puisse rejeter sa part sur la minorité. Quant aux indigents qui sont entretenus en totalité ou en partie, sous une forme ou sous une autre, au moyen de subsides prélevés sur le produit de l'impôt et ayant le caractère de don, ils ne devraient pas être admis à participer à la désignation des hommes chargés de gérer les finances publiques sous tout régime autre qu'un système socialiste ; en effet, si c'est un devoir moral, pour la partie de la population qui dispose de ressources suffisantes d'aider les malheureux à vivre, on ne saurait reconnaître à ceux-ci le droit de taxer eux mêmes les autres à leur profit, tant qu'on reste convaincu que l'idée de propriété est conforme à la justice et à l'intérêt général.

B. — Difficultés pratiques de l'application des impôts sur le revenu ou sur le capital. — Aux objections de principe tirées des considérations économiques et politiques ou des données statistiques que nous venons d'exposer, s'en ajoutent d'autres, qui découlent du fait que, même si l'une des conceptions développées ci-dessus venait à prévaloir dans un pays, il serait impossible d'en faire l'application avec assez d'exactitude pour considérer ensuite comme juste et satisfaisante la répartition de l'impôt faite *uniquement* d'après le principe adopté. Cette impossibilité s'explique par quatre ordres de considérations : difficulté intrinsèque de l'évaluation exacte de la matière imposable constituée par les revenus ou par le capital de chaque contribuable ; aggravation de cette difficulté par les divisions politiques ; gravité des erreurs, si l'impôt est unique ; résistances que rencontrerait le recouvrement d'un impôt unique égal au total des charges publiques, ou

même d'un impôt en couvrant à lui seul une fraction notable. Nous allons les examiner successivement, en ayant soin de remarquer que les deux premières, qui sont les plus graves, se présentent aussi bien quand l'impôt sur le revenu ou sur le capital constitue l'un des éléments principaux d'un système fiscal complexe que s'il subvenait seul aux charges publiques.

La *détermination de la matière imposable*, dans un impôt sur le revenu ou sur le capital, peut se faire sous deux formes différentes : *déclaration du contribuable, évaluation par l'administration*. En fait, il faut toujours combiner les deux : si c'est le contribuable qui doit d'abord faire sa déclaration, il faut bien que les agents du fisc la contrôlent ; si c'est l'administration qui dresse d'office le tableau des revenus taxés, il faut bien que chaque intéressé puisse y contredire, en déclarant que l'évaluation faite de sa fortune est exagérée. C'est toujours un juge qui tranche le litige, en cas de désaccord : seulement, devant ce juge, si c'est l'administration qui conteste la déclaration du contribuable, c'est à elle à faire la preuve de son inexactitude ; au contraire, quand le contribuable taxé d'office réclame, la charge de la preuve de l'erreur qu'il prétend avoir été commise lui incombe en principe, puisqu'il est demandeur. Or, comme nous allons le voir, la *preuve*, en ces matières, est toujours extrêmement difficile, de sorte que celle des parties en présence qui doit prouver le bien fondé de son dire, pour obtenir gain de cause, est dans une situation très désavantageuse. C'est pourquoi la question de savoir si le premier acte de la procédure sera une déclaration ou une taxation d'office offre un intérêt pratique considérable. Mais, quelque solution que l'on adopte, il faut toujours admettre une déclaration d'un côté et une taxation d'office de l'autre, suivies d'un procès en cas de désaccord, car dire que jamais le contribuable n'aura besoin de faire connaître son revenu, ce serait dire qu'il restera en tout cas taxé d'après une évaluation administrative qu'il ne pourra contester, — et dire qu'il ne sera jamais taxé d'office, ce serait dire qu'il ne paiera que dans la mesure où il le jugera à propos. L'idée d'un impôt qui ne comporterait pas un contentieux basé sur les affirmations opposées des deux parties, contribuable et administration, est une idée absurde, et nulle habileté de rédaction dans les lois ne peut faire qu'elle soit réalisable.

Une autre question de forme très importante est celle de savoir si l'impôt sera établi séparément sur *les revenus* divers, ou en bloc sur *le revenu global* de chaque imposé. Quand l'impôt est

proportionnel, on peut le percevoir sur les divers revenus ou sur les divers capitaux, sans s'inquiéter de savoir quels sont ceux qui se groupent entre les mains de chaque famille : c'est ainsi qu'en Angleterre, en Italie ou en Autriche, l'impôt sur le revenu est perçu par *cédules*, comprenant l'une les rentes, une autre les salaires, une troisième les bénéfices, etc. ; les particuliers qui veulent bénéficier des dégrèvements prévus en faveur des petits revenus ont seuls à faire connaître l'ensemble de leur situation, pour obtenir la remise. Au contraire, lorsque l'impôt est *progressif*, il faut absolument connaître le revenu total de chaque contribuable pour savoir quel taux lui appliquer, et cela complique notablement la tâche : tel est le cas actuellement en Prusse et dans plusieurs États allemands ou Cantons suisses.

L'*évaluation séparée des revenus* est relativement facile, pour ceux qui proviennent de l'emploi du travail ou du capital dans les entreprises d'autrui et dans le pays même où l'impôt est établi : le revenu des valeurs mobilières nationales, le prix de location des maisons ou des terres, le traitement des employés, le salaire des ouvriers sont facilement connus par la publicité de beaucoup de transactions, par les baux enregistrés, par les écritures des grandes sociétés. Les prêts sous seing-privé peuvent échapper ; mais la seule conséquence de leur dissimulation est que l'emprunteur paie l'impôt pour le prêteur, puisque celui-ci ne peut dissimuler l'augmentation correspondante de son revenu que si celui-là ne demande pas qu'il lui soit tenu compte de la charge à défalquer du sien, et c'est alors affaire à eux d'en tenir compte dans leurs accords. Le salaire annuel des travailleurs exposés à des chômages et à de fréquents changements de patron peut aussi être difficile à établir ; mais il rentre généralement dans les petits revenus pour lesquels le taux de l'impôt est nécessairement très faible, si l'exemption n'est pas absolue.

Pour une partie notable des revenus que nous venons d'énumérer, il n'est même pas besoin de savoir à qui ils appartiennent pour percevoir l'impôt. L'État peut le *retenir* lui-même sur les versements qu'il fait aux rentiers ou aux fonctionnaires, *le faire retenir ou se le faire verser à l'acquit du contribuable* par les sociétés anonymes ou les grandes entreprises sur les paiements analogues qui leur incombent. C'est ainsi que l'on procède en Angleterre pour les coupons des actions et obligations, sauf au porteur de titres qui a subi la retenue à obtenir ensuite le remboursement de l'impôt, s'il justifie qu'il a droit à l'exemption.

Le revenu répondant à la valeur locative des immeubles occu-

pés ou exploités par le propriétaire lui-même est également facile à déterminer, par comparaison avec les loyers des autres immeubles faisant l'objet de baux dans le pays.

Mais le revenu provenant des entreprises individuelles, celui que le cultivateur, l'industriel, le négociant, le médecin, l'avocat tirent de l'exercice de leur profession, comprenant à la fois l'intérêt du capital représenté par leur outillage mobilier et leur fonds de roulement, le salaire de leur travail personnel et leur profit, est à peu près impossible à déterminer. Même pour les commerçants obligés de tenir des livres, la vérification de ces livres ne donnerait qu'une indication très imparfaite des bénéfices réels de chaque année : nous avons exposé en étudiant la comptabilité commerciale (Livre IV, chap. 1er, § II), que la connaissance du solde du compte de *profits et pertes* ne suffit nullement à donner une idée des résultats obtenus dans un exercice ; pour juger si ce solde représente le bénéfice réel, il faut savoir si l'outillage a été convenablement entretenu, s'il a été amélioré ou s'il a dépéri, — si les amortissements portés en compte ont été insuffisants ou exagérés, — si les marchandises en magasin se sont dépréciées ou si leur cours a haussé, — si les créances douteuses figurent à l'inventaire pour une somme supérieure ou inférieure à leur valeur réelle, etc., etc. Il y a là toute une série d'appréciations très délicates, qui peuvent conduire à substituer aux résultats apparents des résultats radicalement différents et sur lesquelles un juge compétent ne pourrait statuer qu'après des expertises infiniment minutieuses. Pour les professions libérales, la difficulté est plus grande encore, puisqu'aucune comptabilité n'est imposée au contribuable et ne peut l'être pratiquement, de sorte que lui seul sait ce qu'il a gagné. Quant aux agriculteurs, qui ne tiennent souvent aucune comptabilité, qui consomment eux-mêmes une partie de leurs produits, dont les terres s'améliorent ou se détériorent par suite d'une action continue presqu'imperceptible, l'évaluation de leurs bénéfices réels est d'une extrême difficulté et la plupart d'entre eux ne s'en rendent compte eux-mêmes que très imparfaitement.

Il y a là un ensemble de produits qui, d'après l'évaluation que nous avons donnée au Livre III (Chap. 4, § I), représente un tiers environ des revenus des particuliers en France, qui comprend de nos jours une très forte part des gros revenus, et sur lesquels l'impôt ne peut être assis que d'une manière très imparfaite. C'est un fait constant que, dans tous les pays où existe un impôt sur le revenu, la fraude sur cette catégorie est colossale. Pour les agriculteurs, en Angleterre, on avait fixé à forfait leur bénéfice

présumé à moitié de la valeur locative des terres : on a ramené en 1897 la proportion au tiers, sans que rien établisse l'exactitude de l'un ou de l'autre chiffre : étant données les inégalités des récoltes, ils ne peuvent en tout cas représenter qu'une moyenne dont les résultats annuels s'écartent énormément, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre. En Prusse, il est universellement admis qu'en fait les cultivateurs soustraient à l'impôt toute la portion des produits de leur exploitation qu'ils consomment en nature pour se nourrir, eux et leur famille. Pour les bénéfices industriels et commerciaux, les commissaires du revenu intérieur, en Angleterre, exprimaient en 1869 cette opinion, que 40 0/0 des chiffres déclarés étaient considérablement inférieurs à la réalité et qu'aucun moyen efficace de répression n'existait. En Italie, en 1877, M. Depretis exposait l'invraisemblance absolue des chiffres résultant de la statistique fiscale, pour la moyenne des revenus tirés des professions libérales. Les faits postérieurs ne font présumer depuis lors aucun changement à cet égard.

Une autre catégorie de revenus qui échappe en très grande partie au fisc est le produit tiré des placements à l'étranger. Nous avons évalué à un milliard environ l'importance de ce produit en France ; elle va partout grossissant d'année en année, à mesure que le marché des capitaux prend un caractère plus international. Nous verrons, à propos des impôts sur les valeurs mobilières, comment le fisc chez nous cherche à atteindre les valeurs étrangères, au moins celles qui sont cotées à la Bourse de Paris, et combien peu il y réussit. Il n'y a d'ailleurs aucun lien nécessaire entre la négociation d'une catégorie de titres dans les Bourses d'un pays et l'importance des placements auxquels elle répond pour ce pays ; l'achat et l'encaissement des coupons à l'étranger sont aujourd'hui des opérations faciles et courantes, et rien ne révèle les emplois de fonds qui y donnent lieu. Il suffit de constater, dans la statistique de *l'income-tax* anglais, l'absence presqu'absolue de placements en un titre ayant l'importance internationale des rentes françaises, pour n'avoir aucun doute sur l'énormité des dissimulations.

On voit à quelles difficultés se heurte la taxation de revenus dont le montant est considérable, et quelles inégalités doivent amener les fraudes qu'elle provoque. Si, au lieu de taxer séparément les divers revenus, on cherche à évaluer le *revenu global* de chaque citoyen, en vue d'appliquer un tarif progressif, la difficulté s'accroît considérablement. Les incertitudes et les dissimulations auxquelles donnent lieu les bénéfices d'entreprises, les place-

ments à l'étranger, engendrent exactement les mêmes difficultés que dans l'hypothèse précédente. En ce qui concerne les valeurs mobilières, le champ d'incertitude s'étend dans une proportion considérable, car il ne comprend plus seulement les titres étrangers; il englobe tous les titres nationaux au porteur. En effet, du moment où la taxe à percevoir sur chaque coupon doit différer suivant la richesse du propriétaire, on ne peut plus la faire retenir et verser au fisc par le débiteur du coupon ; il faut découvrir pour le compte de qui celui-ci est encaissé. Le fisc ne peut plus non plus se désintéresser des créances privées, puisque les intérêts, qui seraient frappés d'une taxe minime s'ils restaient un élément du petit revenu d'un débiteur pauvre, seront bien plus lourdement taxés comme faisant partie du gros revenu d'un créancier riche. Les arrangements de famille qui groupent ou divisent les revenus des époux ou ceux des parents et des enfants en âge de travailler, selon les affections, selon les nécessités de carrière rendant la vie commune possible ou impossible, doivent également être connus, contrôlés, appréciés, puisque le revenu apporté par la femme à son mari, la pension faite par le père à son fils, seront taxés différemment s'ils sont envisagés comme un revenu distinct ou comme une partie intégrante d'un revenu unique ; seuls, les faux ménages, que la loi ignore, échapperaient aux investigations à ce point de vue et bénéficieraient d'une prime véritable. Les récoltes, les revenus industriels, ne peuvent plus s'évaluer par voie de moyenne, puisque le même rendement moyen est taxé différemment quand il est obtenu régulièrement ou quand il résulte de l'alternance d'années se soldant en perte et d'années laissant de gros bénéfices.

Il y a là un ensemble de difficultés à peu près inextricables. L'une des causes principales de l'opposition faite par beaucoup de bons esprits à l'impôt sur le revenu est l'immixtion continuelle des agents du fisc dans les affaires privées, qu'il implique nécessairement Nous ne serions guère touché par cet argument, si les constatations à faire étaient faciles et sûres. Nous savons la répugnance de la plupart des familles à faire connaître leur situation réelle de fortune ; cependant, le *droit au secret*, en ce qui concerne ces situations, nous touche peu, car nous ne voyons pas qu'il réponde à un intérêt légitime, et quiconque ne vise à induire personne en erreur n'a rien à redouter de la publicité donnée à sa fortune réelle. Mais ce qui nous touche, c'est l'impossibilité d'arriver à constater avec exactitude le revenu que le fisc devrait connaître pour asseoir l'impôt : ce sont

les débats continuels sur des appréciations où la plus entière bonne foi ne pourrait prévenir les désaccords ; c'est surtout la prime donnée à la mauvaise foi et l'inégalité certaine introduite entre les honnêtes gens, qui paieraient pour leur revenu réel, et les gens peu délicats, qui soustrairaient à l'impôt le quart, la moitié, les trois quarts de leur fortune.

L'impossibilité de connaître et d'évaluer tous les éléments de la fortune d'un particulier conduit souvent à prévoir la possibilité de compléter ou de corriger la première estimation de ses revenus tirée de la recherche de leurs *sources*, par une seconde estimation fondée sur leurs *manifestations*. On tient compte alors, pour taxer chaque citoyen, de ses dépenses, de son train de vie, de la fortune que lui attribue la commune renommée. C'est là, en dernière analyse, le procédé employé en Prusse par les Commissions d'évaluation vis-à-vis des contribuables soupçonnés de dissimulation. La taxation d'après les dépenses et le train de vie est excellente, quand chaque élément (valeur locative du logement, domestiques, équipages, consommations diverses) donne lieu à une perception spéciale fixée par la loi ; on retombe alors dans le système de l'impôt établi d'après les *signes de la richesse*, qui a été jusqu'ici le système français. Ce système doit sans doute tendre à réaliser approximativement la proportionnalité aux ressources de chacun, ou même la progression ; mais il diffère absolument dans son mécanisme de l'impôt assis directement sur le revenu ou sur le capital. En effet, pour utiliser les manifestations de la richesse dans l'assiette de celui-ci, il ne suffit pas de les constater, il faut tirer de leur ensemble une *estimation du revenu global* de chaque contribuable qui soit considérée comme impliquant présomption de fraude, au moins jusqu'à preuve contraire, si ses revenus déclarés ou avoués ne s'élèvent qu'à un chiffre inférieur. On tombe alors dans le plus pur arbitraire, puisque c'est une appréciation dont les éléments manquent absolument de précision qui sert de base à l'impôt, à moins que le contribuable ne fasse la preuve, pratiquement impossible, qu'il ne possède pas de source de revenu cachée. Les persécutions auxquelles ce genre d'évaluation expose les particuliers de la part de l'administration en Prusse y sont une cause de mécontentement général ; le fait est attesté avec une autorité indiscutable dans un ouvrage que M. Fuisting a publié après avoir présidé pendant dix ans le tribunal qui juge en dernier ressort les réclamations contre l'impôt sur le revenu.

L'arbitraire que comporte l'estimation du revenu global d'après la situation générale du contribuable, ou seulement la détermination particulière du profit de ses entreprises si l'on se contente d'évaluer séparément le produit des sources connues du revenu de chacun, est déjà grave sous tous les régimes politiques ; c'est lui qui avait rendu si odieuse la *taille personnelle* de l'ancienne monarchie, laquelle était un véritable impôt sur le revenu. Cette gravité s'accroît singulièrement sous un régime à base *élective*. En effet, le favoritisme inhérent à tout pouvoir personnel ne peut s'étendre qu'à un nombre limité d'individus qui approchent plus ou moins directement le détenteur de ce pouvoir ; mais, avec le suffrage universel, le détenteur du pouvoir, c'est la majorité de la population, et c'est partout que pénètre sa faveur ou son hostilité. Le propre de tout gouvernement issu des suffrages d'une majorité est d'être un gouvernement de *parti* ; tout électeur donne nécessairement son appui à un camp ou à l'autre à chaque élection, de sorte qu'ensuite, le parti qui a conquis le pouvoir voit inévitablement en lui un ami ou un adversaire.

C'est pour cela qu'il importe à un si haut degré d'exclure des lois d'un peuple libre tout ce qui peut prêter à l'arbitraire, et en particulier de faire reposer l'assiette de l'impôt sur des éléments aussi indiscutables que possible. Or, c'est précisément ce que ne permet pas l'impôt sur le revenu. Si l'on charge des Commissions locales, émanant plus ou moins directement de l'élection, de dresser les rôles, ces commissions refléteront les passions de la majorité, avec le caractère personnel qu'elles revêtent dans les petites agglomérations ou avec les exagérations politiques qui prévalent dans les grandes. Si ce sont des fonctionnaires désignés par le pouvoir central qui procèdent à la taxation, il leur faudra une fermeté bien rare pour ne pas céder à la pression des élus qui soutiennent ce pouvoir, ou même à celle des candidats battus dans les circonscriptions que le Ministère s'efforce de conquérir sur l'opposition. Les disgrâces qu'entraînera quelquefois la simple observation des lois, et presqu'inévitablement la moindre erreur commise soit au détriment d'un membre de la majorité, soit au profit d'un de ses adversaires, apprendront bien vite à tous dans quel sens l'agent prudent doit se tromper systématiquement, pour être certain de ne jamais se tromper accidentellement en sens inverse.

Sans doute, il y aura des juges pour réformer les erreurs. Mais, l'impartialité des juges eux-mêmes sera d'autant plus aisément suspectée injustement ou même réellement compromise qu'ils seront

plus souvent appelés à statuer sur des litiges ayant une origine politique. Si impartiaux qu'ils soient, ils ne pourront dégrever les particuliers surtaxés systématiquement que dans la mesure où ceux-ci fourniront des preuves difficiles à établir. Enfin, ce qu'il y a peut-être de plus grave, c'est que les juges ne pourront point remédier aux faveurs indûment faites aux électeurs influents, puisqu'ils ne seront saisis qu'en cas de désaccord entre le contribuable et l'autorité chargée d'établir l'assiette de l'impôt. Pour éviter qu'il résultât de là une corruption aussi ruineuse moralement que financièrement, il faudrait ouvrir une sorte d'action publique, en donnant qualité à chaque citoyen pour réclamer lorsqu'un autre serait moins taxé que lui, et comme cette action supposerait la publicité des rôles et de tous les éléments servant de base à leur établissement, avec le droit pour chacun d'en discuter l'exactitude, on voit quels abus en résulteraient.

C'est pourquoi un impôt dont la répartition ne repose pas sur des faits matériels faciles à constater, ou sur des évaluations qu'une expertise puisse rectifier avec rapidité et avec certitude en cas d'erreur, risque de corrompre et de compromettre tout régime qui fait reposer le droit public sur la seule base rationnelle, le suffrage universel des contribuables. La fixation d'une taxe sur le revenu d'après un ensemble d'appréciations, par une Commission où prédomine l'élément administratif, comme en Prusse, peut fonctionner dans un pays où une discipline quasi-militaire assure à la fois la soumission de tout agent du pouvoir vis-à-vis de ses chefs et son indépendance absolue vis-à-vis des administrés ; encore faudrait-il voir comment ce régime résisterait à des mouvements d'opinion assez violents pour que le Gouvernement craignît sérieusement de se voir ébranlé par les résultats des élections. Partout où le pouvoir est disputé, il courrait les plus grands risques de devenir un instrument de persécution des minorités. L'impôt progressif, écrivait Guichardin, a été « le bâton avec lequel les Médicis assommaient leurs adversaires ». Aristophane montre ce qu'était la taxation des grosses fortunes dans les démocraties antiques, quand il met dans la bouche du démagogue Cléon, voulant épouvanter le charcutier qui lui dispute le suffrage du peuple, cette menace redoutable : « Je te ferai mettre sur la liste des riches (1) ». Les exemples modernes ne contredisent point ces expériences anciennes

(1) Littéralement « je te ferai nommer triérarque » ; les triérarques étaient, à Athènes, les citoyens riches tenus d'équiper et d'entretenir à leurs frais les navires de guerre nécessaires à la République.

L'injustice et l'arbitraire sont fâcheux dans tout impôt; le mal qui en résulte serait singulièrement plus grave, si c'était au moyen d'un *impôt unique* que l'on prétendît subvenir à toutes les dépenses publiques et assurer leur répartition entre les citoyens. Il faut bien songer que des erreurs de 50 0/0 dans l'évaluation des revenus, qui n'ont rien d'invraisemblable, allégeraient de moitié la taxe que les uns devraient supporter, accroîtraient d'autant le fardeau des autres et par suite établiraient entre eux une différence de charges équivalente au montant même de l'impôt. En Allemagne ou en Angleterre, quand l'impôt sur le revenu prélève, en temps normal, entre 1 et 4 0/0 des ressources annuelles des familles jouissant d'une certaine aisance, les erreurs commises ont déjà une certaine gravité ; cependant, quand le fisc se trompe de moitié dans l'évaluation de certains revenus, l'erreur ne procure ou n'inflige aux intéressés qu'un dégrèvement ou une surcharge représentant de 1/2 à 2 0/0 de leur revenu réel, ce qui est une proportion supportable. Si le taux normal de l'impôt atteignait 10 à 15 0/0 des revenus taxés, la même erreur pourrait entraîner une surcharge déjà bien plus grave. Si enfin un impôt progressif grevait certains revenus d'une taxe montant à 20 ou 30 0/0, une erreur de même importance accroîtrait de 10 à 15 0/0 du total de leurs ressources les charges de certains citoyens, tandis que d'autres bénéficieraient d'un dégrèvement équivalent, et amènerait entre eux des inégalités de traitement absolument intolérables.

Il faut ajouter que, plus le taux de l'impôt est élevé, plus la fraude devient tentante, plus par suite chacun s'applique à dissimuler ses revenus et se résigne au besoin à des gênes sérieuses pour y parvenir, plus par conséquent s'aggravent les inégalités résultant du fait que le poids dont sont indûment soulagés les gens malhonnêtes ou illégalement favorisés retombe sur ceux qui sont plus scrupuleux, moins adroits ou moins bien vus de l'autorité. Un impôt sur le revenu habituellement minime ne donne lieu qu'à une fraude restreinte, et si, dans une année de crise, on relève momentanément son taux, la connaissance antérieurement acquise des situations ne permet pas aux dissimulations de s'exagérer subitement. Au contraire, un impôt constamment oppressif amène une organisation de la fraude aussi désastreuse pour le fisc que démoralisante. A mesure que l'opinion se répand que tout le monde fraude, chacun se fait moins scrupule de frauder pour n'être pas seul taxé plus que les autres; à mesure que la matière imposable se dissimule, il faut grossir le taux de

l'impôt pour subvenir aux dépenses publiques, et l'on finirait par aboutir à des résultats monstrueux, si l'impossibilité absolue de couvrir par un impôt unique toutes les dépenses d'un État moderne ne se trouvait démontrée longtemps auparavant.

Le *recouvrement* même de cet impôt serait d'ailleurs matériellement impossible. Aux deux extrémités de l'échelle, pour les petits et pour les gros revenus, on se heurterait à des difficultés insurmontables.

Pour les ménages très modestes, l'obligation d'acquitter en un ou plusieurs termes, mais toujours par sommes relativement élevées, un impôt représentant une fraction appréciable du revenu, serait un fléau véritable. On sait à quel point le loyer, qui se paie ainsi, est un cauchemar pour les familles si nombreuses qui vivent au jour le jour du produit du travail manuel. Le propriétaire arrive cependant à se faire payer, non pas toujours (c'est un fait bien connu que le déchet subi de ce chef est une des principales causes de la cherté des logements ouvriers), mais le plus souvent, parce que l'expulsion est là comme sanction en cas de retard prolongé. Le fisc n'aurait pas la même ressource. D'autre part, la saisie du peu de meubles de ces ménages modestes, l'opposition sur leurs salaires, sont ou bien interdites par la loi, ou bien pratiquement et humainement impossibles. En fait, un impôt direct un peu lourd ne serait jamais payé par la plus grande partie des contribuables de cette catégorie.

A l'autre extrémité, les grandes fortunes échapperaient en grande partie, parce que les dépenses à faire et les gènes à subir pour en placer la majeure partie hors des atteintes du fisc seraient peu de chose, eu égard à l'importance des charges à éviter. Le placement en valeurs étrangères, le dépôt des titres au porteur dans des banques situées également hors des frontières, sont choses faciles à réaliser pour les familles riches, et bien peu d'entre elles se feraient scrupule d'y recourir, le jour où l'impôt progressif prendrait un caractère vraiment spoliateur On a parlé, il est vrai, de mettre obstacle à cette évasion de la matière imposable par des ententes internationales, par un contrôle sur tous les mouvements de fonds venant de l'étranger ou y allant. Mais il se trouvera toujours des États qui estimeront avoir avantage à se tenir en dehors des accords conclus entre les autres, afin d'attirer sur leur territoire le mouvement d'affaires amené par les capitaux émigrés, et la circulation est aujourd'hui trop active et trop facile pour qu'il soit possible de mettre obstacle aux trans-

ports d'argent et de valeurs concernant des sommes assez importantes pour supporter quelques frais.

Ainsi, les classes moyennes, les travailleurs touchant des salaires relativement élevés, les petits propriétaires tenant à conserver l'immeuble qu'ils occupent ou la terre qu'ils exploitent, la petite bourgeoisie vivant de traitements ou de pensions, seraient seuls à ne pouvoir se dérober à l'impôt et arriveraient à porter le fardeau principal des charges publiques.

Ce sont ces difficultés qui ont empêché que nulle part l'impôt progressif ou proportionnel, sur le revenu ou sur le capital, soit adopté comme mode unique ou même comme mode principal de répartition des charges publiques. Partout où il existe, c'est avec un taux beaucoup trop bas, avec des exemptions beaucoup trop nombreuses, pour jouer un rôle prépondérant dans le système fiscal ; en Prusse et en Angleterre, il fournit un huitième ou un dixième seulement des produits budgétaires.

Mais alors, il ne présente plus aucun avantage sur tout autre impôt donnant un produit équivalent. Dans l'ensemble des taxes, il tient une place trop minime pour que la répartition générale des charges publiques, suivant le système de la proportionnalité ou de la progression, en dépende. Il peut constituer un des éléments d'un système fiscal, servir à reprendre sous une forme spéciale les matières imposables qui ne seraient pas suffisamment atteintes par les autres impôts Il ne présente pas d'autre intérêt.

Dans ces conditions, les avantages de l'impôt *global et progressif* sont beaucoup trop faibles pour faire passer outre aux difficultés exceptionnelles que présente sa répartition ; tout au plus peut-il être appliqué *aux capitaux*, dans des circonstances comme l'ouverture d'une *succession*, qui se représentent rarement et qui exigent en général qu'un inventaire complet soit dressé par les intéressés pour la sauvegarde de leurs intérêts privés ; nous y reviendrons au chapitre suivant. L'impôt *proportionnel sur les divers revenus*, moins périlleux, peut lui-même être avantageusement remplacé par des impôts basés sur un certain nombre de signes de la richesse, qui atteignent celle-ci d'une façon aussi sûre en prêtant moins à l'arbitraire, comme nous le verrons en étudiant le système d'impôts de la France.

Un impôt général sur le revenu n'aurait d'avantages réels que dans le cas où il serait organisé de manière à faire sentir directement aux électeurs les conséquences de la gestion de leurs mandataires. Si un impôt très modéré était organisé, frappant tous les

citoyens proportionnellement à leurs revenus connus, et si une disposition constitutionnelle décidait qu'en cas d'insuffisance des ressources normales d'un budget pour couvrir ses charges, il y serait nécessairement pourvu par une augmentation du taux de cet impôt l'année suivante, un déficit sensible frapperait l'attention de tous ceux dont le vote influe sur la marche des affaires publiques, sans d'ailleurs que les difficultés de la répartition d'un impôt toujours assez faible eussent de très graves inconvénients. C'est ainsi qu'en Angleterre, en fait sinon en droit, le relèvement ou l'abaissement de l'*income-tax* est la conséquence immédiate d'une politique dépensière ou économe ; mais l'exemption dont jouit la majeure partie des électeurs enlève à cet avertissement son efficacité politique. Dès lors, l'impôt général sur le revenu n'apparait plus que comme un des plus difficiles à bien appliquer parmi les nombreux impôts directs que la fiscalité a inventés et dont nous étudierons quelques-uns dans le chapitre suivant.

C. — Les impôts multiples, directs ou indirects ; le problème de l'incidence. — Du moment où il n'est pas possible de faire la répartition de l'ensemble des charges publiques au moyen d'un seul impôt, il faut bien essayer de taxer chaque citoyen suivant ses facultés par un ensemble de contributions se complétant les unes les autres. On cherche à imposer la richesse de chacun en l'atteignant d'un côté dans ses *sources*, de l'autre dans ses *manifestations* : on taxe le revenu des immeubles ou des valeurs mobilières, l'exercice des diverses professions, la transmission des biens à titre gratuit ou onéreux, les loyers et le train de maison, les consommations diverses, les actes de la vie civile. Le législateur s'efforce de créer assez d'impôts différents pour que chacun d'eux reste léger et pour que les erreurs de l'administration dans son application ou les fraudes des contribuables n'entrainent pas de trop graves différences de traitement entre ceux-ci ; il doit éviter, cependant, de pousser le fractionnement trop loin, de manière à ne pas multiplier outre mesure les contacts entre les particuliers et les agents du fisc, à ne pas soumettre trop d'entreprises aux investigations de ces agents et à n'assumer les dépenses de la répartition et de la perception d'un impôt que si le produit en vaut la peine. L'impôt ainsi divisé est mieux toléré, la matière imposable qui échappe d'un côté est reprise d'un autre, les injustices inévitables se compensent en partie plus souvent qu'elles ne se superposent, et ce procédé complexe aboutit

à une répartition plus équitable qu'un système théoriquement meilleur, mais pratiquement impossible à bien appliquer.

On appelle *assiette* de chaque impôt la matière imposable sur laquelle il porte. L'impôt est *personnel* quand la détermination de la taxe implique la connaissance de la situation propre du contribuable : tel est le cas de la capitation graduée ou de l'impôt global sur le revenu. L'impôt est *réel* quand il frappe une source de revenus, un acte, une consommation, indépendamment de toute considération relative à la personne atteinte : tel est le cas de l'impôt sur les maisons ou sur les rentes, sur le tabac ou l'alcool, sur telle ou telle catégorie de contrats. Beaucoup d'impôts présentent à cet égard un caractère mixte : par exemple, l'impôt perçu sous forme de retenue sur le coupon des valeurs mobilières, en Angleterre, est réel de sa nature ; mais le remboursement accordé aux détenteurs des titres taxés, quand leurs ressources totales n'atteignent pas 4.000 francs par an, lui donne un caractère personnel toutes les fois que ce remboursement a été réclamé et refusé ou accordé partiellement.

L'impôt réel prête beaucoup moins à la faveur et à l'arbitraire que l'impôt personnel ; c'est pourquoi il lui est très préférable. Les *signes de la richesse*, les *présomptions* légales, malgré leur imperfection, sont à ce point de vue des bases de taxation souvent plus équitables que la richesse elle-même, parce que leur détermination prête moins à l'erreur et à la partialité : on peut évaluer avec bien plus de précision le loyer d'une famille que le revenu dont il est un des signes, l'outillage d'un établissement industriel que le produit net de son exploitation.

La division la plus importante, au point de vue théorique comme au point de vue pratique, est celle des impôts *directs* et des impôts *indirects*. La définition *économique* de ces deux catégories d'impôts est assez différente de leur définition *administrative* dans les divers pays : nous allons voir comment on a été amené à passer de l'une à l'autre.

Au point de vue économique, l'impôt direct est celui qui reste nécessairement à la charge du contribuable désigné par le législateur ; l'*impôt indirect* est celui dont ce contribuable peut rejeter le fardeau sur autrui, en sorte que son rôle se réduit à celui d'un simple intermédiaire entre le Trésor public et les citoyens que la loi fiscale a pour but d'atteindre.

La distinction ainsi faite ne vise pas, bien entendu, les cas où c'est la loi elle-même qui règle les reprises à faire après acquit-

tement d'une taxe. Ainsi, quand une société anonyme est obligée de verser au fisc le montant de l'impôt sur les coupons de ses actions ou de ses obligations à l'acquit des porteurs de titres sur qui elle en retiendra le montant, quand un propriétaire est tenu de payer l'impôt des portes et fenêtres dû par ses locataires sauf à l'ajouter ensuite au loyer convenu dans leur bail, il n'y a là qu'une question de *mode de recouvrement*, qui n'empêche pas l'actionnaire, l'obligataire, le locataire d'être en droit le véritable débiteur de l'impôt, quelles que puissent être en fait ses répercussions ultérieures. Ce qui distingue l'impôt direct de l'impôt indirect, ce sont ces répercussions, que la loi écrite ne règle pas et qui sont la conséquence inéluctable de la marche des phénomènes économiques.

Mais, précisément parce que ce n'est pas et ce ne peut pas être la loi qui fournit les bases de la distinction, celle-ci est loin de se faire avec netteté. Il n'est presque pas d'impôt dont le poids ne retombe, dans une plus ou moins large mesure, sur d'autres que ceux qui le paient légalement. On appelle *incidence de l'impôt* le résultat final de toutes les translations par lesquelles la charge a passé de l'un à l'autre. Le problème de l'incidence est le plus complexe de tous ceux qu'étudie la science des finances. C'est de sa solution que dépend la distinction économique entre les impôts directs, dont l'incidence réelle est la même que l'incidence légale ou en diffère peu, et les impôts indirects, dont le débiteur légal ne garde presqu'aucune part à sa charge.

Ce qui domine le problème de l'incidence, au fond, c'est la *théorie de la valeur et des prix*, que nous avons exposée dans notre Livre Ier (Chap. 3). Toutes les fois qu'un impôt accroît les frais de production ou de mise en vente d'un objet ou d'un service dont le *prix de vente* se règle d'après le *prix de revient*, aucune disposition légale ne peut empêcher que l'acheteur soit obligé de le rembourser au vendeur (au moins lorsque le marché est dans une situation normale), car c'est là une conséquence nécessaire de la loi de l'offre et de la demande. C'est ainsi que la patente, qui rentre dans les frais généraux d'une industrie, ou l'impôt spécial qui grève chaque quintal d'une certaine marchandise à la sortie de l'usine, est payé finalement par les consommateurs du produit : il est évident, en effet, que la production s'arrêterait plus ou moins vite, si le fabricant devait être constitué en perte, ou du moins voir son bénéfice réduit au-dessous de celui qu'il pourrait tirer d'un autre emploi de son capital et de son travail, par l'obligation de payer une taxe qui resterait à sa

charge. Au contraire, quand l'impôt frappe un certain bien *indépendamment de l'usage qui en est fait*, quand il porte sur un *avantage naturel* qui permet à certains producteurs de réaliser un bénéfice exceptionnel en vendant leurs marchandises au cours du marché, mais qui ne règle pas ce cours, quand il atteint l'exercice d'un *monopole* dont les produits ou les services se vendent à un prix qui dépend beaucoup plus des conditions de la demande que des frais de production, le propriétaire ou l'industriel qui l'a payé n'a aucun moyen de le rejeter sur autrui : tel est le cas des droits de succession, de l'impôt sur la rente du sol ou sur les produits de l'exploitation des chemins de fer. Nous reviendrons, en étudiant ces diverses taxes, sur le mécanisme et les effets de l'incidence dont nous ne faisons ici qu'indiquer les causes générales.

Mais nous verrons alors combien cette incidence est variable. Nous avons exposé, dans la théorie des prix, à quelles influences multiples ceux-ci obéissent ; toutes ces influences réagissent nécessairement sur la translation de l'impôt, dans les transactions successives auxquelles sont soumis les objets taxés directement ou indirectement. Ainsi, pour les marchandises produites sous un régime de *libre concurrence*, les cours, qui oscillent d'ordinaire aux environs du prix de revient, peuvent s'en écarter considérablement quand il se produit une *augmentation ou une diminution brusque des besoins* ; en effet, pendant tout le temps nécessaire pour que la production augmente ou diminue dans une proportion convenable, leur niveau dépend uniquement des conditions de la demande, d'une part, de la quantité de marchandises fournie par une industrie organisée en vue des besoins antérieurs, d'autre part ; dans ces conditions, la translation de l'impôt, qui résultait de son influence sur le prix de revient, ne s'opère plus jusqu'au jour où les frais de production recommencent à régler le prix de vente, parce que l'industrie a proportionné son outillage aux besoins nouveaux. Inversement, le détenteur d'un *monopole* fixe d'ordinaire ses prix d'après ce que peut payer chaque branche de sa clientèle et non d'après le prix de revient, de sorte que tout impôt qui grossit celui-ci reste à sa charge ; mais il peut parfois faire retomber cet impôt sur sa clientèle : c'est ce qui arrive, par exemple, lorsque le même impôt *renchérit un succédané* dont les prix constituaient en fait la limite jusqu'où le monopoleur pouvait élever les siens, — ou encore lorsque cette limite résultait d'un *maximum légal* que la loi relève en

même temps qu'elle institue l'impôt, comme cela peut arriver en matière de péages sur des voies concédées.

L'incidence d'un impôt varie avec les *procédés* employés pour déterminer la taxe de chaque contribuable. Par exemple, quand un impôt général sur le revenu est assis exclusivement d'après certains *signes de la richesse*, loyer, domestiques, chevaux et voitures, etc., il équivaut au fond à une taxe sur des jouissances déterminées, logement, service, mode de transport, et ses répercussions sont celles d'un impôt de consommation plutôt que celles d'un impôt direct sur la richesse.

L'incidence de chaque impôt dépend, dans une certaine mesure, des *autres impôts coexistants*. Ainsi, quand tous les emplois donnés au capital subissent une même taxe, cette taxe réduit d'autant le revenu des capitalistes. En effet, le taux de l'intérêt, sur un marché donné, se mesure par la rémunération que les entrepreneurs désireux de recourir au capital d'autrui sont amenés à lui allouer pour obtenir son concours, rémunération déterminée à chaque époque par l'abondance et par la productivité des capitaux : l'impôt général ne change rien à cette rémunération et reste à la charge des capitalistes qui la reçoivent. Mais, si un impôt grève d'une charge spéciale un certain emploi du capital, les capitalistes, maîtres d'échapper à cet impôt en tirant parti de leur avoir dans des emplois différents, ne consentiront à l'engager dans celui-là que s'ils trouvent ensuite une compensation suffisante ; l'impôt devient alors un élément du prix de revient des produits ou des services obtenus à l'aide du capital consacré à cet usage particulièrement taxé, et il est payé par les consommateurs.

L'incidence dépend aussi de l'*élévation des tarifs*. Tant que l'impôt général sur le capital dont nous venons de parler reste assez léger pour ne pas exercer d'influence appréciable sur l'épargne, il pèse uniquement sur la richesse acquise. Le jour où il atteindrait un niveau suffisant pour décourager beaucoup de familles de faire des efforts et de s'imposer des privations afin de grossir une fortune plus profitable au fisc qu'à elles-mêmes, il ralentirait la baisse du taux de l'intérêt et la hausse des salaires, qui sont la conséquence de l'accumulation des capitaux, et il retomberait ainsi en partie sur les travailleurs.

L'incidence n'est pas la même *au bout de quelques années qu'au moment où un impôt entre en vigueur*. En effet, à partir du jour où un impôt grève un bien, une industrie, une profession, un produit, chacun en tient compte dans ses achats et ses

ventes, dans le choix de sa carrière et de ses consommations ; les répercussions nécessaires pour que le paiement de l'impôt n'établisse pas d'inégalité entre le rendement net tiré des placements de même sécurité, entre les profits ou les salaires obtenus dans des entreprises ou des fonctions analogues, se font d'elles-mêmes, puisque sans cela nul n'acquérerait les biens ou n'embrasserait les métiers surtaxés. Ainsi, au bout d'un temps suffisant pour que la plupart des biens soumis à un impôt particulier aient changé de mains, pour que le personnel des métiers grevés de charges spéciales se soit en grande partie renouvelé, la fraction des taxes restant au compte des contribuables apparents est parfois infime. Mais, au moment où l'impôt est établi, les capitaux engagés dans les emplois spéciaux qu'il atteint, les travailleurs occupés dans l'industrie dont il va restreindre les débouchés, ne peuvent pas, du jour au lendemain, se retirer ou obtenir qu'il leur soit tenu compte de cette charge nouvelle. Ils la subissent dans une mesure plus ou moins large, plus ou moins durable, selon les cas, en particulier selon qu'il est plus ou moins facile à une partie d'entre eux de se déplacer pour dégager le marché dont la situation est modifiée par l'impôt.

L'incidence dépend même parfois de l'*opinion que le public se fait des chances de modification d'un impôt*. Quand un bien est grevé d'une charge fixe, dont nul n'estime qu'il y ait chance de le voir soulager, il en est tenu compte dans les ventes ou dans les partages, de sorte que l'acquéreur ou l'héritier qui a reçu ce bien avec cette charge a trouvé une compensation dans la réduction du prix qu'il a payé ou de l'évaluation qui a été faite pour la composition des parts successorales ; en réalité, l'impôt s'est traduit par une dépréciation permanente du bien grevé, que l'acheteur a fait supporter à son vendeur, que l'héritier a partagée avec ses cohéritiers. Au contraire, si la taxe est variable d'année en année, s'il paraît probable qu'elle sera accrue ou diminuée prochainement, l'acquéreur ou l'héritier aux mains de qui le bien passe accepte une estimation tenant compte à la fois de l'impôt actuel et des chances de le voir modifier ; la compensation dont le nouveau propriétaire bénéficie se trouve donc tantôt inférieure, tantôt supérieure à la charge réelle pesant sur le bien au moment de la transmission, de sorte que la mesure dans laquelle cette charge reste définitivement au compte de son vendeur ou se répercute sur ses cohéritiers est très variable.

On voit combien l'incidence de l'impôt est diverse, complexe et souvent incertaine. Quelques impôts restent toujours à la

charge du contribuable qui les paie chaque année. D'autres sont supportés par des tiers qui, au premier abord, ne semblaient nullement atteints. D'autres encore équivalent à un prélèvement effectué en capital sur la valeur d'un bien, une fois pour toutes, au moment où l'impôt a été établi, et ressemblent ensuite bien plus à un revenu patrimonial tiré par l'État d'une sorte de copropriété du bien taxé qu'à un impôt véritable ; au point de vue du contribuable, on peut dire que l'impôt est immédiatement *amorti* par un véritable prélèvement sur le capital. D'autres encore se diffusent dans tout le corps social, si bien qu'ils ne sont plus payés par personne en particulier ; ils grèvent seulement l'ensemble de la production et des transactions d'une charge qui diminue le bien-être général. Suivant la situation économique, suivant la place qu'une taxe spéciale tient dans l'ensemble du système fiscal d'un pays, suivant son ancienneté et sa stabilité, un même impôt rentre tantôt dans une catégorie, tantôt dans une autre. Au total, l'impôt pèse sur un pays comme la rigueur du climat ou la difficulté des communications, qui grève individuellement chaque habitant de dépenses particulières pour son chauffage personnel ou pour ses voyages d'agrément, et qui en même temps renchérit plus ou moins tous les services et tous les produits, d'abord par l'augmentation des frais généraux de toutes les entreprises industrielles ou commerciales, puis par les frais spéciaux imposés à beaucoup d'entre elles.

On comprend, dès lors, combien il est difficile d'établir une distinction nette entre les impôts directs et les impôts indirects d'après leur incidence et de baser uniquement leur classification sur les répercussions économiques des uns ou des autres.

C'est pourquoi, *au point de vue administratif*, on a généralement adopté une définition basée sur une différence de *forme*, qui est plus facile à saisir et qui, au fond, tend à se rapprocher de la définition économique. Dans notre droit, on appelle *impôts directs* ceux qui visent des situations *permanentes* et sont perçus au moyen de rôles *nominatifs* ; tels sont la capitation, les impôts sur diverses sources de revenus (biens fonciers ou professions) et les impôts sur les signes généraux de la richesse (loyers, chevaux, voitures, etc.). Les *impôts indirects* sont ceux qui sont perçus à l'occasion d'un *acte*, d'un *fait*, qui peut se renouveler, mais qui de sa nature est *passager*, tel qu'un contrat, une consommation, un transport, etc.

On peut dire que les premiers restent en général à la charge du

contribuable nominativement désigné, parce qu'il ne peut échapper à l'un d'eux qu'en modifiant ses conditions générales d'existence et que, d'ailleurs, il serait repris le plus souvent par un impôt analogue dans la situation nouvelle qu'il occuperait. Au contraire, les impôts de la seconde catégorie se répercutent sur les différentes personnes participant aux actes ou aux faits taxés et sont souvent rejetés par celui qui en est débiteur vis-à-vis du fisc sur ceux qui profitent de ces actes ou de ces faits.

Cependant, cette coïncidence de la définition administrative avec la définition économique est loin d'être absolue, comme nous le verrons dans l'étude particulière des divers impôts établis en France. Il y a même deux de ces impôts qui, quoique ne rentrant pas dans la définition légale des impôts directs, doivent être classés à côté d'eux si l'on veut ne pas trop s'éloigner de la réalité. Le premier est l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, qui n'est pas qualifié impôt direct parce qu'il est perçu par voie de retenue sur les coupons et non par voie de rôles nominatifs, mais qui n'en frappe pas moins directement une source permanente de revenus. L'autre est l'impôt sur les successions, qui se perçoit à l'occasion d'un fait accidentel et manque par conséquent du caractère de permanence compris dans la définition ci-dessus, mais qui néanmoins réduit le revenu normal des imposés, en l'atteignant d'époque en époque dans une de ses sources, et qui est le plus direct de tous les impôts par la certitude absolue de son incidence. Le classement de quelques autres impôts donne lieu à des hésitations. Dans l'ensemble cependant, avec la correction que nous venons d'indiquer, la définition légale des deux catégories d'impôts en France, qui diffère peu de celles qui sont admises dans les autres pays, se rapproche de la vérité économique presqu'autant que le permet la variabilité et l'incertitude de la répercussion des taxes.

La question des *avantages respectifs* des impôts directs et des impôts indirects a donné lieu à de longues discussions. Nous aurons l'occasion d'exposer dans les paragraphes ci-après, en étudiant les règles principales à observer pour l'établissement des taxes et les variations de leur rendement, ce qui a été dit des uns et des autres au sujet de *l'action démoralisante de la fraude, des frais de perception, des entraves apportées à l'industrie et des pertes indirectes qui en résultent, de l'élasticité et des plus-values* ; nous verrons que les différences que l'on peut constater entre les impôts, à ces divers points de vue, ne sont nullement liées à leur

caractère direct ou indirect. Les deux seules questions qui se rattachent réellement à la division que nous examinons en ce moment sont celles qui ont trait aux caractères différents des deux catégories d'impôts au point de vue : 1° de la manière dont le poids en est senti par le public ; 2° de leur proportionnalité aux facultés des contribuables.

Il est certain que l'impôt indirect est moins *senti* par celui qui le supporte que l'impôt direct. Le fisc ne prend contact qu'avec le premier payeur, lequel sait bien que l'impôt lui sera remboursé par d'autres. Les véritables imposés versent leur contribution soit en payant le produit qu'ils consomment, soit en subissant une retenue sur le prix d'une vente, d'un bail, etc. Souvent, ils ignorent de quelle somme l'impôt grève l'opération qu'ils effectuent, et quand ils le savent, la charge se confond néanmoins pour eux dans l'ensemble des frais de cette opération, qu'ils continuent à juger avantageuse, puisqu'ils l'ont réalisée, même ainsi grevée. On dit parfois que l'impôt indirect est *volontaire*, parce qu'il se perçoit à l'occasion d'un acte volontairement accompli. Il y a là une évidente exagération, car on ne peut pas dire qu'on subit volontairement une charge quand on ne pourrait y échapper qu'en se privant de ce que l'on trouve utile ou agréable ; à ce compte, presque tous les impôts seraient volontaires, car on peut aussi se soustraire à beaucoup d'impôts directs en renonçant à posséder des biens de telle ou telle nature, en logeant à l'hôtel au lieu d'avoir un appartement à soi, etc. Ce qui est vrai, c'est que le payement de l'impôt indirect peut être évité, dans une large mesure, sans que le contribuable ait besoin pour cela de transformer les conditions générales de son existence. Il faut ajouter que, quand cet impôt porte sur des consommations nuisibles ou au moins dénuées de toute utilité, comme l'alcool ou le tabac, l'obligation de s'imposer une privation, si l'on veut y échapper, est un petit malheur.

L'impôt direct se fait sentir bien davantage, parce qu'il se paye isolément, sans qu'aucun avantage ou aucun agrément vienne en masquer le poids. C'est ce qui rend si difficile son recouvrement sur la masse de la population peu aisée. Comme nous l'avons dit à propos de l'impôt sur le revenu, on est fatalement amené à en exonérer complètement ou presque complètement toutes les familles qui vivent à peu près exclusivement du travail manuel, ce qui soustrait à cet impôt la majorité des citoyens. Nous avons constaté, d'ailleurs, que les très grosses fortunes, elles aussi, peuvent échapper en partie à l'impôt direct,

par la facilité qu'elles ont de se placer à l'étranger, moyennant des frais minimes relativement au montant des taxes à éluder.

L'impôt indirect peut mieux atteindre tous les contribuables, précisément parce qu'il se sent moins. Son grand avantage, c'est qu'il permet de « plumer la poule sans la faire crier ». Mais, si c'est là une supériorité réelle au point de vue fiscal, on peut douter qu'il en soit de même au point de vue économique : il n'est pas mauvais qu'un peuple sente les charges qu'il s'impose en cédant à toutes les tentations de dépenses, et quand les cris de la poule peuvent influer sur la conduite de ceux qui disposent de ses plumes, peut-être vaut-il mieux qu'elle ne se laisse pas enlever sans s'en apercevoir une trop forte partie du duvet dont elle sentira le manque aux jours froids.

Au point de vue de la *proportionnalité aux facultés des contribuables*, l'impôt direct a une supériorité évidente. Malgré les bizarreries de l'incidence, dans l'ensemble, le législateur sait mieux qui il frappe et peut mieux répartir les charges d'une manière équitable. Nous avons vu, notamment, que quand toutes les sources de revenu sont frappées à peu près proportionnellement, la translation qui ferait retomber sur des tiers une taxe grevant certaines d'entre elles isolément ne s'opère plus ; l'incidence ne modifie plus la répartition légale que dans la mesure précisément où celle-ci charge exceptionnellement telle ou telle branche de la production, et corrige ainsi partiellement les iniquités fiscales, bien loin de les aggraver. C'est là un point qu'il ne faudra pas oublier, quand nous étudierons les impôts directs français et leur incidence, car on serait porté, sans cela, à s'exagérer beaucoup l'importance pratique des répercussions que nous étudierons à propos de chacun d'eux spécialement et que la coexistence de tous annihile en grande partie.

Tout en reconnaissant les avantages des impôts directs au point de vue de la proportionnalité, il ne faut pas en exagérer l'importance, comme on le fait parfois en présentant l'impôt indirect comme une sorte de capitation qui frapperait également les pauvres et les riches. Cela est loin d'être exact. Les impôts sur les contrats, sur les actes de la vie civile, frappent les classes possédantes, les personnes qui participent à de grandes affaires, bien plus que les classes moyennes ou surtout que les prolétaires. Les impôts de consommation, dans tous les Etats qui ne sont pas trop besogneux ou trop mal administrés, ne frappent pas les denrées de première nécessité et portent principalement sur des objets de demi-luxe, dont la consommation par chacun croît avec sa for-

tune. Presque partout, les seuls produits très taxés que la population ouvrière consomme dans une proportion aussi grande ou plus grande que la population riche sont le tabac et l'alcool ; or, c'est pour ceux-là que l'on peut vraiment dire que l'impôt est volontaire et qu'il résulte même d'une volonté malsaine. Mais, si le pauvre paie moins d'impôts indirects que le riche, si surtout il lui est facile de n'en payer presqu'aucun, il n'en reste pas moins vrai que ces impôts sont loin d'être proportionnels à la fortune et qu'ils sont même, dans une certaine mesure, *progressifs à rebours*.

Ce n'est pas une raison pour les condamner absolument comme élément d'un système fiscal, mais c'est une raison pour ne pas leur donner un rôle trop prépondérant, et aussi pour compenser la surcharge qu'ils infligent aux classes pauvres par quelques impôts directs grevant surtout les classes riches, les gros revenus, la richesse acquise. Si ces deux sortes de contributions se rencontrent en juste proportion dans un ensemble d'impôts, cet ensemble peut être équitable, tout en renfermant certaines taxes qui, envisagées isolément, paraissent mal répondre à l'idée d'une répartition rationnelle.

La nécessité d'examiner dans leur ensemble les charges fiscales d'un pays où existent des impôts multiples, pour s'en faire une idée exacte, est un des points sur lesquels on ne saurait trop insister. Il est indispensable que chaque impôt, en lui-même, n'ait pas un caractère inique ; mais il serait illusoire de poursuivre un idéal de justice absolue dans un impôt isolé, quand il constitue une partie minime d'un ensemble où malheureusement cet idéal ne saurait être réalisé. Ce n'est pas une raison pour le perdre de vue ; seulement, il faut se rappeler que c'est le *résultat global de tous les impôts*, et non un seul d'entre eux, qu'il importe d'en rapprocher. Les systèmes généraux de répartition des charges publiques que nous avons examinés, dans les paragraphes précédents, nous ont tous paru discutables et impossibles à appliquer pratiquement d'une manière absolue, au moyen d'un impôt unique. Mais il faut retenir la part de vérité que renferme chacun d'eux, pour s'en inspirer dans l'appréciation générale des lois fiscales. Il faut tâcher que, dans l'ensemble, chaque citoyen participe aux dépenses nationales d'après ses facultés, en chargeant davantage les grosses fortunes plutôt que les petites, la richesse acquise plutôt que la richesse en voie de formation par le travail. Les incertitudes de l'incidence de chaque impôt en particulier rendent très difficile,

il est vrai, de savoir dans quelle mesure on parvient à atteindre par leur combinaison le but poursuivi ; elles déjouent souvent les calculs les mieux établis, mais en même temps elles corrigent dans une assez large mesure les erreurs inévitables. La translation du poids de beaucoup d'impôts d'un citoyen à l'autre, la diffusion de quelques-uns dans toute la masse de la nation, ne sont pas une raison pour se désintéresser de l'équité apparente de la répartition ; elles sont une consolation, en face de l'imperfection trop évidente de sa réalisation pratique.

III. Règles générales à observer dans l'établissement des impôts. — Si l'équité de la répartition est l'objectif principal à poursuivre dans le choix d'un système d'impôts, d'autres considérations doivent cependant intervenir, et les incertitudes de l'incidence conduisent souvent à leur donner en pratique un rôle prépondérant. Adam Smith avait résumé les qualités que doit présenter un bon régime fiscal dans quatre règles fameuses. La première était précisément celle dont nous venons de faire l'étude, savoir, que chaque citoyen doit contribuer aux charges publiques en raison de ses facultés. Les trois autres, visant des mesures d'application, peuvent se résumer ainsi : la contribution de chacun doit être certaine et non arbitraire ; l'impôt doit être perçu selon le mode et à l'époque les plus commodes pour le contribuable ; il doit faire peser sur le peuple le moins de charges possible, en sus du produit net qui entre au Trésor public. A ces trois préceptes, l'expérience moderne conduit à en ajouter quelques autres. Tous peuvent se ranger sous deux rubriques répondant aux deux règles essentielles en la matière : fixité de l'impôt ; réduction au minimum des pertes sèches qu'il entraîne.

A. — Fixité de l'impôt. — Il n'est guère besoin de justifier la première règle, d'après laquelle l'impôt doit être *fixé par la loi*, la somme à payer par chacun doit être *déterminée* à l'avance dans son montant, dans la date et le mode de son paiement, et ne dépendre en rien de l'*arbitraire* des autorités chargées de la répartition et du recouvrement. Il est trop évident que la violation de ce principe est destructrice de toute justice et de toute liberté. Mais quelques explications sont nécessaires, sur certaines conséquences pratiques qu'il doit entraîner.

Tout d'abord, il faut remarquer que la loi ne peut édicter que des *dispositions générales*, dont l'application à chaque contribua-

ble est faite par l'administration. Il importe que la part laissée à l'*appréciation* des agents du fisc, dans cette application, soit aussi restreinte que possible, pour que cette appréciation n'entraîne pas d'abus et pour qu'elle puisse être rectifiée avec certitude et rapidité, s'il y a lieu, par les tribunaux saisis de réclamations. C'est pour cela que, comme nous l'avons vu, il est préférable, en matière d'impôt sur le revenu, de baser la taxe sur des *faits matériels* d'une constatation certaine (prix d'un bail, outillage d'une industrie, possession d'un cheval ou d'une voiture), au lieu de la faire reposer sur des *inductions* relatives à la situation de fortune de chaque famille, tirées de l'ensemble de ses conditions d'existence. C'est pour cela aussi que les impôts de consommation sont basés en général sur la *quantité* et non sur la *qualité* des produits livrés au public, à moins que cette qualité ne soit révélée par un signe certain ; mieux vaut encore se résigner au manque de proportionnalité entre l'impôt et la fortune des consommateurs, résultant du fait que le tarif tient compte seulement du poids et non de la valeur des denrées achetées par ceux-ci, que d'entrer dans des constatations où les goûts personnels jouent un trop grand rôle pour ne pas laisser une place immense à l'arbitraire.

Une autre cause d'indétermination et d'arbitraire dans le montant de l'impôt est la facilité de la *fraude*. Il ne sert à rien que le montant de la taxe soit déterminé avec précision quand il est aisé de s'y soustraire par la dissimulation de la matière imposable, quand il suffit que, sans aller jusqu'à la connivence, les agents du fisc se montrent moins méfiants vis-à-vis d'un contribuable que vis-à-vis d'un autre, procèdent moins souvent chez le premier à certaines vérifications vexatoires, pour que sa part de l'impôt s'en trouve très diminuée s'il n'est pas d'une loyauté absolue.

La fraude n'enlève pas seulement au fisc une partie de ses revenus. Elle fausse les conditions de la concurrence, en plaçant l'honnête homme dans une situation d'infériorité vis-à-vis de l'homme moins scrupuleux. Elle est une cause de démoralisation par les tentations auxquelles elle soumet les consciences, tentations dont la puissance devient presqu'irrésistible lorsqu'un industriel ou un négociant se voit acculé à la ruine par des concurrents dont le succès provient surtout de leur habileté à se soustraire à l'impôt.

C'est pourquoi la perception rigoureuse des taxes n'est pas seulement un *droit* pour l'administration, c'est un *devoir* absolu. Quand elle se relâche de la sévérité nécessaire, que ce soit sous la pression des influences politiques ou dans le simple désir de

ne pas multiplier outre mesure les frais de contrôle et les poursuites judiciaires, elle commet un véritable *déni de justice* vis-à-vis des citoyens loyaux.

Le fait seul qu'un impôt prête trop à la fraude doit le faire écarter, quels que soient ses autres mérites. On a souvent dit que les impôts indirects présentaient à ce point de vue plus d'inconvénients que les impôts directs ; c'est là une question d'espèce, car il n'est pas de taxe de consommation qui donne lieu à des dissimulations supérieures à celles que la statistique révèle avec évidence, dans les pays où existe un impôt direct sur le revenu, en ce qui concerne les bénéfices tirés de l'exercice des professions libérales ou les placements à l'étranger. Le *taux* de l'impôt joue souvent, à cet égard, un rôle plus important que sa nature. Quand la prime à la fraude devient trop forte, l'ingéniosité surexcitée des fraudeurs arrive à déjouer toute surveillance. C'est pourquoi, dans la fixation des tarifs, il ne faut pas se baser seulement sur la mesure dans laquelle il est équitable de taxer telle ou telle source de revenu et telle ou telle consommation ; il faut tenir compte aussi de la possibilité de réprimer les dissimulations. Quand celles-ci sont trop faciles, plutôt que de les laisser se multiplier, il n'y a pas d'autre parti à prendre que de supprimer complètement l'impôt qui y donne lieu, ou tout au moins d'en maintenir le tarif assez bas pour qu'il soit subi sans résistance.

Une autre atteinte au principe de la fixité de l'impôt résulte des *changements trop fréquents de la législation fiscale*. Ce n'est pas par un simple jeu de mots que nous groupons dans un même paragraphe l'étude de la fixité de l'impôt envisagée à deux points de vue absolument différents en apparence, et que, après avoir parlé des inconvénients de l'incertitude résultant du manque de précision dans la détermination des bases de la taxation, nous abordons ceux des variations que le choix de ces bases elles-mêmes subit trop souvent, d'une époque à une autre. Toute modification de l'assiette des contributions publiques entraîne, par le trouble qu'elle apporte dans les situations acquises, une certaine dose d'injustice et d'arbitraire tout-à-fait analogue à celle qui résulte d'une répartition trop incertaine.

C'est là une conséquence des phénomènes de répercussion et de diffusion des impôts analysés plus haut. Quand un impôt est établi depuis longtemps, tous les prix se sont réglés en conséquence : l'estimation des divers biens dans les ventes et les partages, la rémunération des services des diverses professions, le

cours des diverses denrées se sont fixés à un niveau qui résulte, dans une certaine mesure, des charges pesant sur chaque source de revenu, sur chaque métier, sur chaque industrie ; c'est l'idée que l'on a traduite en disant que l'impôt est *amorti*, entendant par là que, quand il est établi depuis longtemps, celui qui le paie a généralement trouvé des compensations qui en atténuent le poids. Le jour où les charges en considération desquelles s'est établi l'équilibre des prix sont allégées d'un côté, accrues de l'autre, tel domaine profite d'une brusque plus-value et tel autre subit une dépréciation, tel métier devient plus lucratif, tel autre moins ; certaines industries subissent une crise résultant de la restriction de la consommation qu'amène un impôt nouveau, tandis que d'autres profitent de l'essor dû à un dégrèvement. Le changement de la législation fiscale enrichit les uns, appauvrit les autres, et produit ainsi des injustices souvent bien plus graves que celles qui résultaient des vices de répartition que la réforme vise à corriger. Nous en verrons de curieux exemples en étudiant, dans le chapitre suivant, la péréquation de l'impôt foncier ou l'application de l'impôt sur le revenu aux rentes sur l'Etat. On a été parfois jusqu'à admettre qu'en pareil cas, l'équité exige que l'Etat indemnise les particuliers dont il relève la taxe ; c'est ce qui a été fait en Prusse lors de la suppression des privilèges en matière d'impôt foncier, en 1861. Si l'on accepte cette idée, on doit admettre aussi qu'il serait juste que ceux qu'une réforme exonère d'un impôt *amorti* depuis longtemps versassent au Trésor une part de la plus-value dont ils bénéficient sur les biens dégrevés ; mais alors, à quoi bon réaliser une péréquation dont il faudrait corriger de suite les effets iniques ?

Il faut ajouter que l'habitude de voir modifier trop souvent les impôts fait planer sur toutes les entreprises une incertitude qui détruit l'esprit d'initiative et rend impossibles les prévisions d'avenir, si nécessaires à la bonne gestion des affaires. Elle développe en outre, chez les particuliers, une tendance à solliciter les pouvoirs publics et à peser sur eux pour en tirer quelque changement profitable aux uns, nuisible aux autres, qui corrompt dans son essence le régime parlementaire.

Enfin, l'impôt ancien se supporte plus facilement qu'un impôt nouveau. Ce dernier, fût-il moins lourd, soulève plus de récriminations que celui auquel on était habitué. C'est un fait bien connu que, dans tout changement d'assiette des impôts, la satisfaction des contribuables soulagés est bien moindre que le mécontentement de ceux qui subissent une augmentation.

Ce sont ces considérations qui ont fait dire à certains hommes d'Etat que « l'impôt le moins mauvais est celui qui existe ». Sans aller aussi loin, on doit reconnaître que la modification des impôts est en elle-même un mal qu'il ne faut se résigner à subir que quand il est compensé par des avantages certains et considérables. Dans la comparaison entre deux taxes, celle qui existe a, par cela seul, une supériorité réelle, non seulement parce que le public y est habitué, mais parce que ses injustices se sont atténuées sous l'action du temps ; cette supériorité doit entrer en balance avec les mérites invoqués à l'appui des changements proposés, et souvent même elle doit prévaloir sur eux, s'ils ne sont pas capitaux.

Quand on passe en revue les impôts perçus en France et quand on constate combien d'entre eux ont été récemment transformés, combien d'autres font l'objet de propositions tendant à en bouleverser l'assiette, on ne peut s'empêcher de regretter l'oubli où est tombée l'une des règles les moins contestables en matière d'impôts. Nous ne voulons pas dire par là qu'il n'y eût pas de réformes fiscales à faire, qu'il n'en reste pas encore beaucoup à accomplir ; nous signalerons, dans le Chapitre suivant, plus d'un impôt qu'il y aurait grand avantage à remanier, à atténuer ou à abolir. Malheureusement, les impôts supprimés n'ont pas toujours été choisis parmi les plus nuisibles, et trop souvent on les a remplacés par d'autres qui ne valaient pas mieux en eux-mêmes et qui joignaient à leurs défauts intrinsèques celui d'être nouveaux, c'est-à-dire de venir apporter dans l'équilibre établi un trouble destiné à disparaître seulement après une assez longue période de tassement. La vraie manière d'opérer de bonnes réformes fiscales, c'est de s'appliquer à contenir le flot montant des dépenses pour abroger les impôts nuisibles, à mesure que les plus-values le permettront, sans en instituer de nouveaux, si ce n'est d'assez légers pour être aisément supportés.

B. — Réduction au minimum des charges imposées au public sans profit pour le fisc. — Le but de l'impôt est de fournir les ressources nécessaires aux services publics ; mais son existence impose inévitablement aux citoyens des charges et des pertes qui constituent un sacrifice supplémentaire, s'ajoutant aux sommes que l'Etat a besoin d'encaisser, sans aucun profit pour la chose publique. Il importe de réduire au minimum ces sacrifices improductifs, et pour cela d'en connaître les causes. Elles sont au nombre de quatre, que nous allons examiner successivement :

frais de perception, gênes et pertes de temps subies par les contribuables, obstacle apporté à certaines opérations ou transactions utiles, charges imposées à certains particuliers au profit d'autres particuliers.

Les *frais de perception* des impôts figurent dans notre budget pour une somme notable. Si l'on défalque des sommes inscrites au tableau de la page 151 ci-dessus, comme coût du service financier de l'Etat, quelques millions représentant les frais de la Trésorerie et du paiement des dépenses publiques, il reste à peu près 170 millions de dépenses assumées pour le recouvrement d'environ 3.200 millions d'impôts ; cela fait une proportion de 5 0/0. On a essayé de ventiler cette dépense, pour se rendre compte des frais qu'entraîne chaque catégorie d'impôts. Il est impossible d'y arriver, d'une manière générale, parce que les administrations financières se prêtent les unes aux autres un concours qui ne permet pas de spécialiser les dépenses répondant à chaque branche de recettes. Les agents qui recouvrent les contributions directes assurent en même temps le paiement des dépenses publiques. Le service chargé de l'assiette de ces contributions et celui de l'enregistrement rapprochent leurs constatations pour découvrir et pour évaluer la matière imposable. La douane exerce à la frontière une surveillance sans laquelle la perception des impôts intérieurs de consommation serait impossible. En outre, l'administration nationale des contributions directes comprend dans ses rôles les centimes additionnels qui forment la ressource principale des budgets locaux, tandis que le personnel municipal des octrois perçoit certains droits d'entrée pour le compte de l'Etat. Il est donc impossible de spécialiser les dépenses par nature d'impôt.

On dit souvent que les contributions indirectes entraînent relativement plus de frais de perception que les contributions directes. Si l'on n'envisage que les contributions directes perçues pour l'Etat, en France, la proportion des dépenses aux recettes paraît au contraire supérieure à la moyenne constatée pour l'ensemble des impôts de toute nature, — tandis que, si l'on ajoute aux recettes nationales les recettes locales encaissées par le même service, les frais d'assiette et de perception supportés par l'Etat représentent une fraction du produit total moindre que pour les impôts de consommation. Mais il faudrait, pour avoir la proportion vraie, ajouter aux dépenses de cet ordre inscrites au budget général celles qui figurent dans les budgets locaux, dont le mon-

tant, minime d'ailleurs, n'est totalisé nulle part. En réalité, il semble difficile de poser des règles générales à cet égard.

Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'un impôt dont le taux est peu élevé et qui exige une surveillance spéciale, portant sur de nombreux assujettis, est toujours onéreux. Pour ne pas grossir les frais de perception, il faut éviter de multiplier outre mesure les impôts, ce qui oblige à fixer assez haut le tarif de chacun d'eux. C'est une des causes qui limitent le fractionnement des taxes, avantageux à d'autres points de vue.

Dans les pays où l'organisation administrative est rudimentaire, l'Etat se décharge souvent de la perception de l'impôt sur des Compagnies fermières, qui tantôt lui versent une somme déterminée au contrat et gardent à leur compte tout l'aléa du recouvrement, tantôt sont comptables envers lui des recettes réellement faites, sauf à se couvrir de leurs dépenses par un prélèvement déterminé. Sous l'ancien régime, les *fermiers généraux* obtenaient ainsi, par adjudication, la mission de recouvrer presque tous les impôts indirects, dont ils faisaient l'avance au Roi. De nos jours, lorsque l'impôt sur les allumettes a été institué, il a été affermé de même. La question de savoir si le système de l'*affermage* réduit les frais de perception plus que celui de la *régie* n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, d'études concluantes ; les régies financières, relevant d'un Ministère dont le souci essentiel est celui de l'équilibre du budget, paraissant échapper plus que tout autre service public au coulage qui résulte trop souvent de la complication inévitable des rouages administratifs et de l'absence de l'œil d'un maître. Mais l'affermage est aujourd'hui condamné avec raison pour d'autres motifs, tenant à sa nature même : d'un côté, il implique la mise à la disposition de particuliers d'une fraction de la puissance publique, des droits d'investigation nécessaires pour découvrir la matière imposable, et l'expérience montre que les fermiers, qui n'ont pas d'intérêt à ne pas trop mécontenter les citoyens, n'apportent pas toujours dans l'exercice de ces droits les ménagements indispensables ; d'autre part, le public supporte moins patiemment l'intervention d'agents qui agissent pour sauvegarder les intérêts d'une société financière, et non comme représentants directs de l'Etat. Par ces deux raisons, les fermiers chargés de lever l'impôt sont voués à une impopularité qui amène partout leur disparition.

En théorie, on pourrait assimiler à des fermiers d'impôts les concessionnaires de travaux publics, car notre droit considère comme des contributions indirectes les péages qu'ils perçoivent.

Mais cette perception se rattache à une exploitation essentiellement industrielle et n'est que le prix d'un service rendu sur la demande des intéressés. Il est donc plus exact, au point de vue économique, de ne point ranger les péages parmi les impôts, bien qu'ils leur ressemblent par certains côtés, comme nous le verrons à la fin du chapitre suivant et dans le Livre VI ci-après.

Les dépenses faites par l'Etat pour la perception de l'impôt retombent, comme toutes les dépenses publiques, à la charge des contribuables ; mais ceux-ci supportent en outre, au cours des mêmes opérations, d'autres *frais* qui, pour ne point apparaître dans les comptes budgétaires, n'en sont pas moins importants. Beaucoup de taxes ont pour base une *déclaration* obligatoire, exigeant une première démarche. Ensuite pour en fixer le montant, le fisc se livre à *un contrôle* et soumet une foule d'opérations à une *surveillance* qui entraînent des pertes de temps pour les assujettis ; souvent même, les règlements prescrivent des aménagements spéciaux, interdisent de faire certains travaux en dehors des heures de présence des agents du fisc, obligent à faire passer les transports par certains points où il sont constatés, etc. Si, après toutes les vérifications contradictoires, il y a désaccord sur la somme due, il faut faire une *réclamation*, parfois soutenir un *procès*. Enfin, il faut généralement que le contribuable *porte* la somme due chez le receveur. Tout cela représente des entraves, des pertes de temps, des déplacements parfois très onéreux : quand un ouvrier ou un paysan perd une demi-journée, une journée de travail ou même plus, pour payer finalement 5 francs d'impôts, la charge réelle peut s'en trouver doublée.

Si l'impôt se paie par petites fractions, les démarches se multiplient. S'il se paie par sommes importantes, la nécessité d'approvisionner les fonds entraîne des *pertes d'intérêts*. Par exemple, pour les impôts de consommation, on simplifie souvent l'encaissement en faisant verser la totalité des droits par le producteur des denrées taxées dès leur sortie de l'usine ; mais alors l'impôt destiné à frapper le consommateur doit être avancé par le fabricant d'abord, par le détaillant ensuite, et cette avance grossit leurs frais généraux en les obligeant à augmenter leur fonds de roulement.

Enfin, le contact et la présence des agents du fisc constituent souvent pour le public une *gêne* et un ennui équivalents à une charge pécuniaire. L'Anglais, dit Stuart Mill, hait moins l'impôt pour la dépense qu'il représente que pour la vexation de se le voir réclamer.

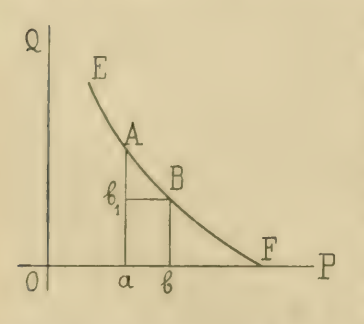
On ne saurait trop insister sur la nécessité de simplifier les opérations et les contrôles, de percevoir l'impôt sous la forme et au moment qui gêne le moins le contribuable ; mais on ne peut pas aller trop loin dans cette voie, sous peine tantôt de faciliter la fraude par l'insuffisance de la surveillance, tantôt de grossir démesurément les frais de perception en multipliant les agents du fisc dans la proportion nécessaire pour permettre à l'administration d'assumer les sujétions et les démarches épargnées au public.

Une autre perte sèche, moins visible encore mais souvent très importante, est celle qui résulte de l'*obstacle apporté par l'impôt à des opérations* qui se fussent effectuées avec profit pour les intéressés s'il n'existait pas et qu'il a empêchées absolument. C'est là un cas plus fréquent qu'on ne se l'imagine. Tel industriel, qui hésite à étendre ses usines, se décide après de longs calculs pour la négative, parce qu'il ne peut pas réduire les dépenses annuelles probables au-dessous d'un certain chiffre qu'il juge imprudent de dépasser et qui ne serait pas atteint si l'impôt était moindre. Tel immeuble, que le propriétaire céderait à son voisin dans des conditions avantageuses pour tous deux si le prix versé par l'un devait être intégralement encaissé par l'autre, reste invendable parce que, pour tirer 100.000 francs de son aliénation, il faut trouver un acquéreur disposé à en payer 107.000, et que les 7.000 francs que le fisc absorbera, ajoutés aux faux-frais inévitables, dépassent l'écart existant entre le prix minimum auquel le propriétaire consentirait à vendre et le prix maximum que les amateurs sont disposés à payer. Tel ménage ouvrier, qui mangerait de la viande une fois de plus par semaine au prix où elle se vendrait si elle n'était grevée d'aucun impôt de consommation, s'en passe faute de pouvoir payer la majoration résultant de l'octroi. L'impôt, dans tous ces cas, nuit au public sans rien rapporter au Trésor ; c'est un mal sans compensation.

Ce mal est inévitable. Nous avons exposé, dans la théorie de la valeur, comment la *demande* totale qui reçoit satisfaction au prix établi sur un marché résulte de l'addition de toutes les demandes qui se formuleraient à ce prix ou à des prix supérieurs. Chacun des acquéreurs qui eussent au besoin consenti à payer un prix plus élevé, plutôt que de renoncer à l'achat en question, tire de cet achat un avantage qui se chiffre par l'écart entre le prix effectivement payé et le *prix limite* jusqu'auquel il eût été s'il l'eût

fallu, prix limite qui donne la mesure de l'intérêt attaché par lui à son acquisition. Quand un impôt relève le prix de vente, tous ceux des acquéreurs qui se résignent à subir le relèvement, pour ne pas renoncer à l'objet ou au service taxé, voient leur bénéfice réduit d'autant; mais ce qu'ils perdent ainsi, c'est ce que l'État encaisse et, à leur égard, l'impôt atteint son but. Au contraire, d'autres acheteurs, pour lesquels le prix limite eût été un prix intermédiaire entre le prix ancien et le prix relevé par l'impôt, se retirent en présence de la majoration : ils perdent le petit bénéfice qu'ils eussent trouvé dans l'écart entre le prix ancien et la somme à laquelle ils estimaient les avantages de l'acquisition projetée, et ils le perdent sans que le Trésor encaisse rien. Il y a donc là une perte pour tout le monde, qui est la conséquence inévitable de tout impôt, parce qu'elle résulte d'un fait certain, universel, du fait que les divers acheteurs n'évaluent pas tous à la même somme l'avantage qu'ils trouvent à se procurer un même objet ou un même service, que les prix qu'ils sont disposés à subir sont différents, de sorte que l'impôt, qui pour les uns constitue seulement une augmentation du prix payé, est prohibitif pour les autres. Sans doute, ceux-ci consacrent à d'autres usages l'argent qu'eût absorbé la dépense à laquelle ils renoncent et peuvent y retrouver un bénéfice de même nature; mais, puisqu'ils eussent préféré en faire le premier emploi si l'impôt n'y eût mis obstacle, c'est que cet emploi présentait pour eux des avantages plus grands, d'après leurs besoins ou leurs goûts, et la différence constitue une perte pure et simple (1).

(1) On peut donner plus de précision à ces explications en reprenant le système de représentation graphique auquel nous avons eu recours pour exposer la théorie de la valeur. Soit EF la courbe de la demande, ayant pour ordonnées les *quantités* demandées aux divers *prix* représentés par les abscisses correspondantes. Au prix O*a*, la quantité vendue est A*a* et les demandeurs, qui eussent payé au besoin des prix divers compris entre O*a* et OF, réalisent un bénéfice total représenté par l'aire A*a*F; c'est ce que nous avons appelé (Livre I, Chap. 3, § II, B) la *rente des acheteurs*. Si un impôt *ab* porte le prix total au chiffre représenté par O*b*, la quantité vendue se réduit à B*b*. Chacun des acheteurs qui paie le prix nouveau voit son bénéfice réduit de *ab*, et leur perte totale est figurée par le rectangle B*b*₁*ab*, qui représente le produit de l'impôt. Mais ceux des acheteurs qui eussent acquis la quantité A*b*₁ moyennant des prix variant de O*a* à O*b*, renoncent à cette acquisition, et il en résulte une perte sèche, représentée par l'aire AB*b*₁ qui figure leur part antérieure dans la rente des acheteurs.



Cet effet fâcheux est naturellement d'autant plus marqué que l'impôt est plus élevé relativement à la valeur de la matière imposable. Un impôt de 1 0/0 n'empêche guère d'opérations, car il n'en est guère dont le coût et les avantages se calculent à 1 0/0 près. Un impôt de 10 0/0 est du même ordre de grandeur que le bénéfice à espérer de bien des transactions et en arrête un certain nombre ; un impôt de 50 0/0 est très souvent prohibitif. Cependant, il n'y a pas à cet égard de règle absolue. Parfois, un impôt de 1 0/0 suffit à faire pencher du côté de l'abstention la balance, qui était tout près de la position d'équilibre ; il peut constituer la goutte d'eau qui fait déborder le vase, la dette sans prorogation possible qui accule à la faillite une entreprise placée dans une situation difficile. Au contraire, un impôt de 50 0/0, de 100 0/0, de 200 0/0, n'entraîne qu'une diminution assez faible dans le débit d'une denrée de première nécessité, comme le pain, ou même dans celui d'un produit qui satisfait une passion violente, comme l'alcool ; beaucoup de consommateurs se privent de tout le reste, plutôt que de s'en passer.

Pour restreindre au minimum les pertes dues à l'effet prohibitif d'un impôt, sans réduire par trop son produit comme le ferait un abaissement général du tarif, le seul moyen serait de faire varier la taxe suivant la situation de chaque contribuable. Nous retrouvons ici la théorie des prix en cas de monopole, que nous avons développée dans notre Livre premier (Chap. 3, § III, D), et c'est un des côtés par où se ressemblent l'impôt et les péages perçus pour l'usage des voies de communication. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'une perception dont le taux est fixé par celui qui la réalise (État ou concessionnaire), non d'après les conditions de la concurrence, mais d'après l'appréciation qu'il fait des dispositions et des ressources de ceux qui paieront. Pour tirer de ceux-ci le revenu maximum, sans porter à aucun d'eux un préjudice inutile, il faudrait demander à chacun *tout ce qu'il peut payer*, sans demander à aucun *plus qu'il ne peut payer*. Mais c'est là un but impossible à atteindre et dont on ne pourrait même approcher qu'à condition d'entrer dans des appréciations individuelles de la situation de chaque contribuable ou de chaque expéditeur qui tomberaient bien vite dans l'arbitraire absolu. En matière d'impôts, comme en matière de tarifs de chemins de fer, il faut procéder par des règles générales. Il est rationnel de donner à ces règles toute l'élasticité possible, de différencier les tarifs toutes les fois que des différences de situation l'exigent, de les adapter de son mieux aux caractères spéciaux de chaque catégorie de matière

imposable ou de transports. Mais la limite des distinctions pratiquement applicables est vite atteinte ; le tarif des patentes ou des douanes, si méticuleux qu'il soit, peut encore moins qu'un tarif de transports s'adapter aux conditions infiniment diverses qui se rencontrent en pratique et tenir compte de toutes les circonstances qui influent sur les facultés contributives de chaque élément de la matière imposable. Le caractère commercial que garde l'exploitation des chemins de fer permet de donner à leurs tarifs une souplesse que n'atteindra jamais la loi fiscale et, comme nous le verrons, le régime des concessions permet d'accentuer ce caractère dans une mesure difficile à atteindre lorsque l'État est directement en cause, comme cela arrive nécessairement pour l'impôt.

Il importe de remarquer que les conséquences fâcheuses de l'effet prohibitif signalé ici sont bien atténuées, quand l'impôt porte sur les *bénéfices nets* d'une entreprise, — et non sur les *moyens de production*, sur la *quantité* ou sur la *valeur brute* des produits obtenus. Un impôt de 5 0/0 sur la valeur locative d'une usine, sur le chiffre d'affaires d'une maison de commerce, peut absorber parfois tous les bénéfices et conduire à la ruine dans les moments difficiles ; un impôt de 10 0/0, de 20 0/0 sur les bénéfices nets, exigible seulement quand ils sont effectivement réalisés, ne charge que les entreprises lucratives, dans les bonnes années, et n'aggrave pas les difficultés des mauvaises. L'impôt sur les transactions et sur les consommations serait inoffensif, s'il pouvait porter seulement sur l'*avantage* que procure chacune d'elles aux intéressés et non sur son *importance brute*, mesurée par le prix total ou par la quantité à laquelle s'applique l'opération taxée. Mais, pour appliquer une pareille base de taxation, il faudrait entrer dans des appréciations qui sont déjà extrêmement difficiles quand il s'agit d'évaluer les résultats annuels d'une entreprise, comme nous l'avons exposé à propos de l'impôt sur le revenu, et qui seraient absolument impossibles quand il faudrait chiffrer les avantages d'une opération isolée.

Aussi le seul moyen de ne pas tomber dans l'arbitraire est-il de donner pour base à l'impôt des faits ou des circonstances faciles à constater, de ne différencier les tarifs que dans la mesure où la matière imposable peut être répartie en grandes catégories se distinguant nettement les unes des autres. Mais alors, il est nécessaire qu'aucun de ces tarifs n'atteigne un taux élevé, pour ne pas être prohibitif dans bien des circonstances.

Il y a cependant un cas où ce caractère prohibitif peut être envisagé comme sans inconvénients et même comme heureux :

c'est celui où l'impôt porte sur des opérations ou sur des consommations *inutiles* ou même *nuisibles*, telles que le tabac, le jeu, l'alcool. Si élevé que soit l'impôt sur l'alcool destiné à la boisson, il est difficile de le condamner : s'il ne réduit pas la vente, le fisc s'en trouve bien : s'il la réduit, la santé publique y gagne. La seule limite à la taxation, en pareil cas, est celle au-delà de laquelle l'impôt ne serait plus perceptible, parce que la prime à la fraude serait assez forte pour rendre tout contrôle illusoire. Sans élever la dangereuse prétention de faire de l'impôt en général un instrument de moralisation, il y a là un élément d'appréciation dont on ne peut se refuser à tenir compte. Du moment où tout impôt gêne la population dans une mesure plus ou moins grande, dans des cas où le fisc ne perçoit rien, par l'obstacle qu'il apporte à certains actes, il vaut toujours mieux faire porter cet obstacle de préférence sur les actes qui ont le moins d'utilité réelle, et l'on n'a plus du tout à le regretter quand il porte sur ceux qui sont incontestablement nuisibles.

Mais, en dehors du cas où l'on se trouve en présence de véritables plaies, comme le jeu ou l'alcoolisme, le souci de ne pas entraver des affaires lucratives, de ne pas priver la population de ressources utiles ou même de satisfactions inoffensives, interdit de porter aucun impôt à un taux qui serait trop souvent prohibitif.

La quatrième et dernière charge que l'impôt fait peser sur le public, sans profit pour le Trésor, apparaît dans le cas où il *grève des particuliers au profit d'autres particuliers*.

C'est ce qui a lieu toutes les fois qu'une taxe fonctionne comme *droit protecteur*. Nous ne reviendrons pas ici sur les idées que nous avons développées, à propos de la protection, du libre échange et de l'incidence des droits de douane, dans notre Livre IV (Chap. 5, § III). Nous sommes convaincu que, sauf dans des cas très exceptionnels, un peuple se fait à lui-même beaucoup plus de mal que de bien en se laissant aller au protectionnisme. Seulement, il est évident que, quand c'est la protection qui est le *but* et quand un droit de douane n'est que le *moyen* de la réaliser, le point de vue fiscal devient secondaire ; la recette encaissée est un avantage accessoire, obtenu au cours d'une opération considérée en elle-même comme avantageuse, à tort selon nous, à raison selon d'autres ; en tout cas, ce n'est plus en tant qu'impôt qu'elle doit être jugée.

Mais il arrive souvent que des droits d'entrée soient établis dans le but unique de procurer une recette au Trésor. S'ils por-

tent sur des produits qui n'ont pas de similaires indigènes, ils constituent en principe un simple impôt de consommation. C'est ainsi que le droit de douane sur le café, en France, a sans aucun doute un caractère essentiellement fiscal. Cependant, la détaxe partielle accordée aux cafés provenant de nos colonies, qui alimentent notre marché dans une proportion trop faible pour régler les cours, prend le caractère d'une prime accordée à leur culture : par suite, une partie de la majoration du prix d'achat des cafés résultant de l'impôt est payée par le consommateur français, non à l'État, mais aux colons. D'autre part, le renchérissement du café par le droit de douane développe la production de la chicorée, qui en est un mauvais succédané : dès lors, les nouveaux consommateurs de chicorée, qui ne paient pas le droit sur le café auquel ils ont dû renoncer, en subissent partiellement les conséquences sous deux formes : privation d'une denrée de qualité supérieure ; paiement aux producteurs de chicorée d'un prix qu'ils ne consentiraient pas à donner pour ce produit médiocre, si le café leur était accessible. On voit comment un droit d'entrée, même établi sur des denrées purement exotiques, procure parfois des recettes à certains particuliers au détriment de beaucoup d'autres.

Cet effet est bien autrement marqué pour ceux des produits taxés à l'entrée d'un pays qui ont des similaires indigènes ; le renchérissement amené par le droit de douane profite aux vendeurs de ces similaires, dans une mesure variable suivant les distinctions établies au Livre IV : les droits peuvent alors imposer au public une charge bien supérieure au produit obtenu par l'État. Or, les cas où cette conséquence indirecte a été amenée par des droits que ceux qui les votaient, ou au moins une partie d'entre eux, envisageaient à un point de vue purement fiscal, ont été nombreux. A l'origine du mouvement protectionniste, en Allemagne et aux États-Unis, le désir de procurer une recette à la Confédération qui encaisse les produits de la douane, alors que la plupart des autres impôts sont réservés aux États confédérés, a joué un grand rôle. Les financiers qui ont envisagé le droit de douane comme un heureux expédient fiscal, sans être protectionnistes, ont procuré au Trésor quelques centaines de millions de ressources, en même temps qu'ils faisaient payer des milliards par la masse de leurs concitoyens aux propriétaires du sol en Allemagne, aux grandes industries qui se constituaient un quasi-monopole par les trusts en Amérique.

Le principe que l'*impôt n'est dû qu'à l'État*, constamment

invoqué par les libre-échangistes en pareil cas, prévaut rarement contre les coalitions d'intérêts ou les illusions doctrinales qui engendrent le protectionnisme. Il importe au moins de ne pas le transgresser par erreur, en omettant de tenir compte des répercussions que certains impôts entraînent nécessairement dans les relations entre particuliers.

Les conséquences fâcheuses des incertitudes inévitables dans l'application de l'impôt, les charges qu'il impose au public sans profit pour l'Etat, sont des maux qui se rencontrent dans tous les systèmes fiscaux ; ils ne sauraient dès lors fournir un criterium absolu pour exclure certaines taxes et adopter certaines autres. Mais ces considérations constituent, après celles qui ont pour objet l'équité dans la répartition des charges publiques, les éléments essentiels d'appréciation qui permettent de choisir les impôts les moins mauvais et de pourvoir aux dépenses de l'Etat avec le moins de dommage possible pour les particuliers.

IV. Variations du rendement des impôts ; impôts de quotité et impôts de répartition ; effets des dégrèvements et des surtaxes. — Nous avons dit que, dans tout budget, c'est la détermination des dépenses qui précède celle des ressources. Le but de l'impôt est de procurer à l'Etat, aussi exactement que possible, la somme dont il a besoin. Mais l'incertitude qui plane toujours sur l'importance de la matière imposable, les variations constantes qu'elle subit, ne permettent pas d'atteindre avec précision le rendement demandé à chaque taxe au moyen d'un tarif fixe. Quelque soin que l'on mette à prévoir la relation entre le taux de l'impôt et son rendement, on ne peut la déterminer avec certitude. Deux systèmes de taxation peuvent être employés pour atteindre approximativement le résultat cherché.

On peut fixer le montant total de l'impôt et le répartir, d'abord entre les diverses régions du territoire, puis dans chacune d'elles entre les communes, et dans chaque commune entre les citoyens, d'après des bases déterminées. C'est alors le *produit* de l'impôt qui est fixe et son *tarif* qui varie avec le développement de la matière imposable ; l'impôt est appelé *de répartition*.

On peut aussi fixer le tarif de l'impôt, puis l'appliquer à la matière imposable quelle qu'elle soit, et c'est alors le rendement qui se trouve supérieur ou inférieur aux prévisions selon le sens de l'erreur commise dans l'évaluation de cette matière : on dit alors que l'impôt est de *quotité*.

L'impôt indirect, s'appliquant à des faits passagers dont le nombre n'est pas connu à l'avance, ne peut guère être établi que sous cette dernière forme. Au contraire, pour l'impôt direct basé sur des situations permanentes, on peut choisir entre les deux procédés.

Le système de la répartition, qui enlève au Trésor tout intérêt direct dans la fixation de la part payée par chaque contribuable, est celui des administrations rudimentaires. Il a le grand avantage de limiter le contact entre les contribuables et les agents du fisc, en permettant de laisser les citoyens répartir eux-mêmes la charge totale qui leur incombe et de faire intervenir l'administration seulement comme un auxiliaire mis à leur service pour ce travail. Mais il a le défaut capital de conduire à des inégalités qui deviennent parfois révoltantes. La répartition, faite de haut en bas, fixe les *contingents* des groupes entre lesquels elle est faite, à chaque échelon, d'après une évaluation générale de la matière imposable qui prête à beaucoup d'erreurs. De plus, il est très difficile de faire varier cette répartition, d'une année à l'autre, dans une mesure suffisante pour tenir compte du développement très inégal de la richesse des diverses régions. On peut même dire que, dans la pratique, aucune modification de la part payée par chaque subdivision administrative n'est réalisable, du moment où elle n'est pas la conséquence mathématique d'un tarif préexistant ; c'est un fait d'expérience, que la résistance des régions que la justice obligerait à taxer davantage dépasse toujours beaucoup en énergie les réclamations de celles qui auraient des titres à un dégrèvement, de sorte que la répartition se fige dans une quasi-immobilité et n'a plus, à la longue, qu'un rapport lointain avec la situation réelle sur laquelle elle devrait être basée.

Le régime de l'impôt de quotité suit de bien plus près la matière imposable, et par suite il est bien plus équitable, pourvu que l'administration soit assez bien organisée et assez ferme pour découvrir et pour réprimer les dissimulations. Il faut en effet qu'elle constate elle-même les fraudes, car elle ne peut plus, comme dans le cas de la répartition, compter sur l'intérêt de chaque contribuable à faire taxer les autres pour être avertie si certains éléments échappent aux agents taxateurs.

L'impôt de répartition, par la fixité de son rendement, assure mieux la rentrée des sommes nécessaires, et c'est là un avantage sensible en temps de crise ou de troubles. Mais, par contre, son produit ne s'accroît qu'en vertu d'une prescription formelle des pouvoirs publics, majorant la somme à répartir sans avoir d'ail-

leurs la certitude que la matière imposable s'est développée suffisamment pour qu'il n'en résulte aucune augmentation du taux de l'impôt. Au contraire, l'impôt de quotité, avec un taux fixe, suit les variations de la matière imposable. Sans doute, son rendement fléchit dans les crises ; mais, d'une manière générale, il croît avec la richesse publique et la population, c'est-à-dire qu'il suit précisément la marche des influences qui amènent le développement normal des services publics et des dépenses budgétaires. Ainsi, les ressources progressent spontanément comme les besoins, sans que le législateur ait à y pourvoir constamment par des décisions spéciales, ce qui est un grand avantage ; leur diminution même, en temps de crise, est un frein salutaire, car elle incite à réduire les dépenses quand le pays s'appauvrit, pour éviter l'odieux d'un impôt nouveau.

Les *plus-values* dans le rendement des impôts de quotité sont un phénomène à peu près constant, depuis plusieurs siècles, dans les pays civilisés. Elles se sont accentuées au XIXe siècle dans une mesure considérable, en raison du prodigieux essor de la richesse générale au cours de ce siècle, conséquence des progrès de l'art industriel. Nous y sommes aujourd'hui si bien habitués que nous en attendons la continuation avec une confiance aussi absolue que nous attendons le retour des phénomènes naturels soumis à des lois invariables ; dans tous les pays, on engage constamment des dépenses avec la conviction que les plus-values futures y pourvoiront sans impôts nouveaux. Il est à peu près certain, en effet, qu'un mouvement aussi ancien ne s'arrêtera pas tout-à-coup ; mais rien ne prouve qu'à la longue, il ne se ralentira pas ou même ne changera pas de sens.

En effet, ses causes essentielles sont d'abord le développement de la population et l'accumulation des capitaux, puis la productivité plus grande du travail, des machines et du sol à mesure que les inventions nouvelles, le progrès des méthodes et la diffusion de l'instruction en perfectionnent l'emploi. A ces causes de *fond*, qui développent à la fois la matière imposable sous ses deux aspects, revenus d'un côté, transactions et consommations de l'autre, il faut ajouter l'influence qu'exerce, sur le montant *nominal* des recettes et des dépenses publiques et privées, la dépréciation du signe monétaire, conséquence de la production sans cesse croissante des métaux précieux depuis la découverte de l'Amérique. Or, aucune de ces causes n'est perpétuelle de sa nature. Déjà, l'accroissement de la population se ralentit dans les pays de vieille

civilisation. L'accumulation des capitaux peut se ralentir également, sous l'influence de la baisse croissante du taux de l'intérêt qui est sa conséquence nécessaire ; elle pourrait même s'arrêter très vite, si les idées socialistes, absolues ou mitigées, passaient en application dans une mesure suffisante pour décourager les particuliers de constituer des richesses dont le fruit leur serait enlevé en totalité ou en majeure partie. La productivité du travail peut diminuer, elle aussi, le jour où prévaudraient les idées, si en vogue dans beaucoup d'organisations ouvrières, sur la limitation de la production, sur l'interdiction des modes de rémunération qui la stimulent, etc. Rien ne prouve, enfin, qu'il ne viendra pas des périodes où le progrès des connaissances humaines ne se traduira plus que dans une mesure restreinte par des applications pratiques propres à développer la production des richesses, et où d'autre part l'on cessera de découvrir de nouveaux gisements d'or pour remplacer les gisements épuisés.

Toutes ces éventualités sont possibles, sinon probables. Nos prévisions actuelles sur le développement du rendement des impôts peuvent être fort au-dessous de la réalité ; mais elles peuvent aussi être plus tard démenties par les faits, comme l'ont été par exemple, de nos jours, celles de Ricardo sur l'augmentation de la rente du sol, basées cependant sur une longue expérience et confirmées encore par les faits pendant une longue période après la découverte de la loi qui les engendrait, jusqu'au jour où le sens des phénomènes s'est trouvé subitement renversé. Une nation est fondée à raisonner d'après les résultats du passé pour établir des prévisions applicables à une courte période ; mais elle s'exposerait aux plus graves déceptions, en comptant sur la continuation indéfinie de faits d'un caractère contingent. Une observation attentive et constante des phénomènes économiques généraux et du rendement des impôts peut seule permettre d'en raisonner justement, même pour un temps limité.

On présente comme un des avantages des *impôts indirects* le fait qu'ils donnent des plus-values supérieures à celles des *impôts directs*. Cela est loin d'être vrai d'une manière absolue. Le rendement de certains impôts directs croît aussi vite que celui de bien des impôts indirects ; il est évident que le mouvement des revenus, que les uns atteignent dans leurs sources, est parallèle à celui des transactions et des consommations, sur lesquelles portent les autres. Cependant, il y a une part de vérité dans l'observation que nous venons de signaler. D'abord, pour tous les impôts directs qui ont le caractère d'impôts de répartition, le

développement de la matière imposable se traduit, non par une augmentation du produit de l'impôt, mais par une diminution de son taux rapporté au revenu taxé. En second lieu, les revenus qui croissent le plus rapidement de nos jours sont ceux que l'impôt direct atteint difficilement, salaires, placements internationaux, tandis que ceux qui lui échappent le moins, les revenus fonciers, ont subi une diminution marquée. Enfin, la tendance démocratique à dégrever les petits revenus, à rayer de l'impôt foncier les petites cotes, de la patente les petits métiers, de la contribution sur les loyers les petits logements, réduit le rendement des impôts directs, tandis que les impôts de consommation atteignent toute la population. Il est donc facile de comprendre que ceux-ci offrent plus d'élasticité, lorsqu'ils portent sur des objets bien choisis ; mais il n'y a rien là d'absolu, et même, un simple changement dans les habitudes ou les goûts du public pourrait substituer des moins-values aux plus-values pour les impôts indirects qui en donnent le plus, comme ceux qui frappent le tabac ou l'alcool.

Le mouvement général des plus-values ou des moins-values, dans un pays, dépend essentiellement de la marche de la *richesse publique*. L'augmentation du rendement des impôts s'accélère dans les périodes de prospérité et se ralentit en temps de crise ; elle peut même être remplacée par un recul momentané. Les crises politiques amènent des moins-values, non seulement par suite des crises économiques qui les accompagnent généralement, mais aussi par suite du trouble qu'elles apportent dans l'application des lois fiscales.

Il faut d'ailleurs envisager une période assez longue pour apprécier la marche réelle du rendement des impôts, car des circonstances accidentelles peuvent amener, pendant une ou deux années, des résultats qui ne sont nullement la conséquence du progrès ou du recul de la richesse générale. Il y a même des cas où une calamité publique se traduit par un accroissement momentané des recettes du Trésor. On en peut citer deux exemples remarquables. Dans un pays où les successions sont fortement taxées, une *épidémie* qui accroît la mortalité accroît par cela même les ressources du budget. Dans un pays soumis au régime protectionniste, une *mauvaise récolte* grossit le produit des douanes, en même temps que les importations ; en France, par exemple, avec le droit de 7 francs sur les blés, un déficit de 20 millions de quintaux, représentant environ le cinquième de la récolte qui suffirait à nos besoins, se traduit par 140 millions de plus-values

dans les droits d'entrée, se répartissant habituellement sur deux exercices. C'est seulement ensuite que l'appauvrissement résultant des pertes subies, en hommes ou en produits, amène une diminution des recettes ou ralentit leur progression.

Il est assez difficile de dégager, dans les résultats budgétaires, les plus-values ou les moins-values qui tiennent au mouvement de la matière imposable, des modifications du rendement des impôts résultant de changements dans les lois fiscales ; on peut néanmoins y arriver approximativement. En France, de 1840 à 1869, sauf pendant la période allant de la crise commerciale de 1847 jusqu'en 1851, les plus-values ont été continuelles et s'élevaient en moyenne à environ 2 0/0 par an du produit total des impôts. Après la période de désarroi amenée par la guerre et par les tâtonnements inévitables dans l'institution des nouveaux impôts devenus nécessaires, elles ont repris à partir de 1875 ; mais depuis lors, les périodes où leur essor était rapide ont toujours été promptement suivies de périodes de dépression, de telle sorte que, de 1875 à 1906, les plus-values ne représentent plus en moyenne que 1 0/0 par an, bien que les trois dernières de ces années comptent parmi les meilleures. Les impôts de consommation ont continué, il est vrai, à donner des augmentations atteignant environ 3 0/0, bon an, mal an ; mais le produit net des impôts sur les transactions a été très réduit par la crise agricole, qui a considérablement diminué la valeur des propriétés rurales, et le résultat total est un ralentissement sensible des plus-values.

Aux influences économiques s'ajoute, comme cause de variations dans le rendement des impôts, l'influence des *modifications de leurs tarifs* sur le mouvement de la matière imposable. Tout *dégrèvement* ou toute *surtaxe* amène, en premier lieu, une diminution ou une augmentation du rendement de l'impôt modifié qui est le résultat mathématique de l'application à la matière imposable du nouveau tarif substitué à l'ancien et sur laquelle nous n'avons pas à insister. Mais ce résultat est compensé en partie par les plus-values ou les moins-values dues à l'atténuation ou à l'aggravation que le changement du taux de l'impôt entraîne dans les effets prohibitifs signalés ci-dessus. C'est là un fait sur lequel il convient de s'arrêter un moment, car, trop souvent, on en méconnaît ou l'on en exagère l'importance.

Une première illusion, à laquelle on se laisse aller volontiers, est de croire qu'une petite modification dans le taux d'un impôt ne peut produire aucun effet, parce qu'elle se noie dans un ensemble

de charges dont elle ne modifie le total que d'une manière imperceptible. La réflexion, comme l'expérience de quiconque a été mêlé aux affaires, montre que toute cause, si minime qu'elle soit, produit des effets en rapport avec son importance, qu'une différence minuscule dans les frais de certaines opérations, sans conséquences appréciables sur la plupart d'entre elles, suffit cependant, dans quelques cas, pour ouvrir ou fermer certains débouchés, pour rendre possibles ou impossibles certaines transactions. Les prix de revient et les prix de vente, l'offre et la demande, sont la résultante d'une foule d'influences dont nulle ne manque de produire un effet proportionné à son action. Seulement, ce qui est vrai, c'est que les petites causes passent inaperçues au premier moment, qu'un petit changement dans le taux d'un impôt, confondu dans les innombrables incidents qui modifient constamment la marche des phénomènes économiques, n'agit pas immédiatement sur les habitudes du public et ne produit son effet qu'à la longue. Au contraire, un changement notable, qui frappe les esprits, qui en raison de son importance reçoit une publicité suffisante pour que chacun songe de suite au parti à tirer d'un allègement ou aux moyens d'éviter une surcharge, amène immédiatement la plupart des conséquences qu'il peut engendrer. C'est pourquoi, quand on est obligé d'accroître les impôts, il vaut mieux *en majorer plusieurs, dans une proportion minime et progressivement*, que d'en doubler brusquement un seul au risque de produire une crise. Au contraire, quand on peut réaliser des dégrèvements, il y a tout avantage à *réduire en une fois un seul impôt dans une large mesure*, pour donner au développement de la matière imposable un coup de fouet qui atténue par des plus-values immédiates la perte subie. Et même, il vaut encore mieux, au point de vue de l'intérêt général, supprimer complètement un impôt si cela est possible, pour faire bénéficier le public de la suppression des frais et des gênes qu'entraîne la perception de chaque taxe.

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que ce qui détermine les effets d'un dégrèvement, ce n'est pas son importance par rapport *au montant de l'impôt*, mais son importance par rapport à *la totalité des dépenses dont il est un élément* : en réduisant d'un tiers un impôt qui double le prix d'une denrée, on en accroît le débit bien plus qu'en réduisant des deux tiers un impôt qui ne majorait le prix de vente que de 10 0/0. C'est pourquoi il serait souvent rationnel de diminuer le tarif d'un impôt, quand les progrès de l'industrie amènent une baisse considérable dans la valeur du pro-

duit taxé. On ne le fait guère, parce que le public, satisfait de voir le prix s'abaisser, ne réclame pas le dégrèvement à ce moment, alors qu'aux yeux du financier réfléchi, l'impôt devient excessif par l'effet même de la baisse. Il n'y aurait pas eu grand intérêt à réduire de moitié un impôt représentant près de 0 fr. 60 par kilogramme de sucre, quand le prix de la marchandise était de 2 ou 3 francs ; la même réduction devait, au contraire, exercer une influence considérable sur la consommation lorsque le prix de vente, impôt non compris, a décru jusqu'à tomber au-dessous de 0 fr. 50, et c'est ce qu'a confirmé une récente expérience.

Si élevé que soit l'impôt par rapport à la valeur d'un produit, c'est presque toujours une erreur grave de croire qu'un dégrèvement puisse accroître son rendement. On entend très souvent les intéressés faire miroiter cette perspective, quand ils protestent contre l'élévation d'une taxe. Mais, pour qu'elle se réalisât, il faudrait que les cas où cette taxe a un effet prohibitif eussent une importance qu'ils n'atteignent heureusement que dans des cas exceptionnels.

Il est facile de s'en rendre compte. Supposons une denrée grevée d'impôts qui en doublent le prix, et admettons que la somme consacrée annuellement à l'acquisition de cette denrée par les consommateurs soit de 200 millions, dont 100 millions entrent dans les caisses du Trésor. Si l'on réduit de moitié la taxe, la même consommation ne coûtera plus au public que 150 millions, dont 50 iront à l'Etat. Pour que celui-ci retrouvât ses 100 millions de recettes, il faudrait que la consommation doublât, que le public consacrât désormais 300 millions chaque année à l'achat d'un produit dont il n'absorbait que pour 200 millions auparavant ; or, c'est là un cas bien rare. En général, le public consacrera à accroître la consommation en question une fraction seulement de l'économie due au dégrèvement et en reportera le surplus sur d'autres jouissances : il emploiera, par exemple, 180 millions à acheter en plus grande abondance le produit dont il obtiendrait désormais, moyennant 150 millions, la quantité qu'il avait l'habitude de consommer en la payant 200 millions, et il affectera à d'autres emplois les 20 millions restant. Mais, avec un impôt ne représentant plus que le tiers du prix de vente total au lieu de la moitié, sur 180 millions dépensés, le Trésor n'en encaissera que 60. La plus-value due au dégrèvement aura compensé jusqu'à concurrence de 10 millions seulement l'abandon de 50 millions consenti sur les recettes anciennes.

L'expérience confirme presqu'invariablement, à cet égard, ce

que le raisonnement permet de prévoir. Bien souvent, on entend affirmer le contraire ; pour prouver les heureux effets d'un dégrèvement, ses partisans montrent que 10 ans ou 20 ans après sa réalisation, les recettes antérieures sont dépassées. Ils oublient que le développement naturel de la richesse publique aurait singulièrement accru le rendement de l'impôt dans l'intervalle, si le dégrèvement n'avait pas eu lieu, et qu'avoir retrouvé le produit ancien après plusieurs années, c'est en réalité avoir perdu la totalité des plus-values qui se fussent manifestées pendant le temps écoulé.

Nous pourrions citer d'innombrables exemples, empruntés à tous les pays, des pertes qu'entraînent les dégrèvements. Nous nous bornerons à indiquer les effets de quelques réformes fiscales réalisées en France dans ces dernières années. Pour le sucre, en 1879, l'impôt était de 73 fr. 32 par quintal de raffiné, représentant environ 120 0/0 de la valeur du produit : il donnait 167 millions de recettes. On l'a réduit à 40 francs, par un abaissement atteignant près de la moitié de son montant, ce qui diminuait du quart le prix total du produit, impôt compris ; la recette est tombée en 1881 à 127 millions, le développement de la consommation (y compris les plus-values normales de deux années) ayant atténué la perte de moitié seulement, et les plus-values des années suivantes n'ont pas dépassé celles qui étaient réalisées avant la réforme. Or, on se trouvait là en présence d'un cas exceptionnellement favorable à l'augmentation du rendement de l'impôt, à raison d'une part de son importance relativement à la valeur du produit, d'autre part de l'essor que prenait le sucrage des vendanges au moment du phylloxera. Les dégrèvements sur le vin et sur le pétrole, ou en sens inverse les surtaxes successives sur le café, ont donné des résultats analogues. Dans une autre matière, en 1892, l'impôt sur le transport des voyageurs en chemin de fer a été réduit, pour les réseaux d'intérêt général, du taux de 23,2 0/0 à celui de 12 0/0 du prix des places : avant le dégrèvement, en 1891, l'impôt rapportait 79 millions, avec des plus-values annuelles de 2 à 3 millions ; en 1893, son produit est tombé à 48 millions, et en 1906, il n'est encore remonté qu'à 69 millions, avec une progression annuelle inférieure en moyenne à 2 millions.

Pour les postes, en 1878, on a réduit de 0 fr. 25 à 0 fr. 15 le prix des lettres échangées de bureau à bureau. Le produit donné par l'ensemble du service des lettres (y compris celles qui circulaient dans Paris, dont le prix n'était pas changé) était de 93 mil-

lions en 1877, et il augmentait jusqu'alors de plus de 2 millions par an ; or, c'est seulement en 1882 que l'on a retrouvé le produit brut atteint en 1877, perdant encore les 10 à 12 millions de plus-values qu'eût sans doute donnés cette période sans le dégrèvement. Il faut remarquer que, dans ce cas particulier, la taxe perçue par le Trésor représente le *prix total* du service taxé, qui profitait ainsi de l'énorme réduction de 40 0/0, très propre à accroître le trafic. L'impôt véritable, c'est l'excédent de la recette sur la dépense du service postal, que l'État gère lui même ; étant donné l'énorme accroissement de frais nécessaire pour desservir le trafic fournissant la même recette brute avec un abaissement de prix aussi fort, le déficit dans le produit net s'est prolongé bien après que la recette était remontée au chiffre antérieur ; il n'a disparu qu'au bout de 10 années.

En avril 1906, un nouvel abaissement a réduit de 0 fr. 15 à 0 fr. 10 la taxe sur les lettres. Pour en mesurer les effets, il faut grouper le trafic des cartes postales vendues par l'Administration avec celui des lettres ; en effet, la taxe appliquée à ces deux catégories de correspondances étant devenue identique, les trois quarts des cartes postales autres que les cartes illustrées ont été remplacées par des lettres, et il y a eu là un simple déplacement qu'il ne faut pas confondre avec l'essor donné aux correspondances par la réforme. En 1905, le nombre total des lettres et cartes non illustrées atteignait 961 millions, donnant 146 millions de francs de recettes ; en 1907, leur nombre s'est élevé à 1.147 millions et la recette est tombée à 120 millions. Le dégrèvement, appliqué au nombre de lettres taxées à 15 centimes transporté en 1905, représentait 46 millions : la perte finale n'ayant été que de 26 millions, il semble que l'augmentation de trafic due au dégrèvement l'ait atténuée de 20 millions. Mais la progression normale était de 6.2 0/0 par an dans les années antérieures. Appliqué au trafic de 1905, ce taux aurait donné en deux ans 18 millions d'augmentation. Ainsi, la plus-value réellement due à l'augmentation supplémentaire du trafic amenée par la réforme, dans les deux années entre lesquelles elle a eu lieu, ne s'est élevée qu'à 2 millions ; si l'on songe que cette plus-value est en partie compensée par une baisse du trafic des papiers d'affaires, dont un plus grand nombre a été envoyé comme lettres closes, on peut dire que la perte initiale n'a pas été atténuée d'une manière appréciable. Mais l'augmentation des dépenses du service, qui de 1895 à 1905 avait été en moyenne de 8 millions par an, est montée à 31 millions de 1905 à 1907 ; cette poussée est certainement due en partie à l'accroissement un

peu plus rapide du nombre des lettres grâce auquel les plus-values se sont maintenues au chiffre des années précédentes malgré la baisse du tarif, — sans d'ailleurs atteindre un chiffre suffisant pour compenser une fraction appréciable de la perte sur le trafic acquis. Le dégrèvement se traduit donc pour le Trésor par une perte déjà *supérieure* à son montant calculé d'après le trafic de 1905, et le déficit s'accentuera encore par suite de la nécessité d'effectuer chaque année un nombre plus grand de transports nouveaux pour conserver les plus-values antérieures.

Inversement, une surtaxe ajoutée à un impôt donne presque toujours une augmentation de produit, non pas tout-à-fait proportionnelle à son montant, mais n'en différant que par un déchet généralement peu élevé.

Il y a des cas, cependant, dans lesquels le produit d'un impôt est accru par un dégrèvement ou réduit par une surtaxe : ce sont ceux où, entre le tarif le plus bas et le tarif le plus élevé, l'effet prohibitif se trouve atteint pour une fraction importante de la matière imposable.

Par exemple, si un droit de consommation arrive à majorer le prix d'un produit dans une mesure telle qu'un *succédané*, plus coûteux jusque-là, devienne plus économique, les usages du produit taxé peuvent diminuer énormément. S'il s'agit d'un emploi industriel, il peut parfois disparaître subitement ; s'il s'agit de la consommation directe, il faut un peu plus de temps pour que le public modifie ses habitudes, mais l'effet n'en est pas moins certain. C'est pourquoi il est nécessaire, quand on taxe un produit, de taxer simultanément ceux qui peuvent le remplacer, lors même que la substitution de ceux-ci au premier ne serait pas très facile et présenterait quelques inconvénients pour le public. Par exemple, quand les droits sur le café atteignent un certain chiffre, il faut imposer la chicorée, si l'on ne veut pas qu'elle prenne dans beaucoup d'usages la place du café. De même, si le droit d'enregistrement mis sur certains actes est assez élevé pour détourner le public de les dresser et pour l'amener à se contenter d'engagements verbaux que le fisc peut difficilement atteindre, le rendement de l'impôt en est parfois très diminué.

L'effet prohibitif peut être plus complètement réalisé pour les objets dont il est facile de se passer que pour tous autres, et c'est ce qui limite le taux des impôts sur le *luxe*. Tant que leur niveau n'atteint pas un chiffre très élevé, leur effet reste habituellement insensible : une augmentation, même forte, du prix d'un objet consommé en petite quantité par des personnes aisées, ne modi-

fie en rien leurs habitudes. Mais, si l'on arrive à un chiffre tel, que les intéressés considèrent l'impôt comme une exaction abusive, il ne tient qu'à eux de s'y soustraire, et ils le font souvent : il est certain que l'impôt sur les cartes à jouer, dans les cercles, représente une charge négligeable par rapport aux sommes engagées, et qu'il peut par suite être fortement augmenté sans que personne s'en aperçoive ; seulement, si un jour il atteint un chiffre assez élevé pour que les joueurs s'en agacent et renoncent à l'habitude de prendre des cartes neuves à tout propos, le rendement de l'impôt se trouve tout-à-coup très diminué.

Les *différences de taxes* destinées à ménager les contribuables peu aisés engendrent souvent des effets analogues. Tout récemment, l'Empire d'Allemagne a établi un droit de timbre sur les billets des chemins de fer, sensible sans être très élevé pour la première classe, moindre pour la seconde, moindre encore pour la troisième et dont la quatrième est exempte. Le mécontentement du public a amené un déclassement qui a réduit le rendement de l'impôt, pour le premier exercice, à 21 millions de francs au lieu de 37 millions, montant de l'évaluation faite d'après le trafic antérieur, et qui a causé aux divers États exploitant les chemins de fer des pertes de recettes dépassant au total le produit encaissé par l'Empire.

Enfin, il ne faut pas oublier que le rendement d'un impôt est souvent réduit dans une forte proportion par la *fraude*, soit quand il dépasse la limite au-dessous de laquelle le bénéfice à attendre de celle-ci ne compensait pas les risques, soit quand il prend un caractère tellement excessif que beaucoup de consciences, même assez délicates en d'autres matières, ne se fassent plus scrupule de s'y soustraire.

L'influence de l'*habitude* atténue les effets des variations du taux des impôts sur la matière imposable, mais elle rend très difficile de modifier ces effets, une fois réalisés. C'est pourquoi il faut être très prudent dans les tâtonnements nécessaires pour déterminer la limite jusqu'à laquelle un impôt peut être porté sans inconvénients. Il y a des cas où l'effet prohibitif tarde beaucoup à se produire, mais où, une fois réalisé, il est définitif. Après avoir longtemps répugné à l'usage d'un succédané de certains produits, à l'abandon de certains luxes, à la pratique de certaines fraudes, si le public y est enfin amené par une majoration excessive des taxes, souvent ensuite on aura beau renoncer à cette majoration, il ne reviendra pas aux pratiques ou aux scrupules anciens. Il est probable que, si l'Empire d'Allemagne

renonçait au timbre sur les billets de chemin de fer, ou s'il le rendait proportionnel au prix des places de manière à rétablir l'égalité de traitement, le déplacement du trafic des classes supérieures vers les classes inférieures subsisterait en partie.

Ainsi, pour chaque taxe, il y a une limite où elle cesse d'être perceptible, parce que le public ne recule plus devant les sacrifices nécessaires pour s'y soustraire. Cette limite diffère beaucoup d'une taxe à l'autre et, pour une même taxe, d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre. On trouve les mêmes différences dans l'influence que les variations du taux de l'impôt exercent sur son rendement, tant que le taux prohibitif n'est pas atteint. C'est pourquoi un même impôt peut réussir dans un cas, échouer dans un cas différent. Une observation perspicace est nécessaire pour prévoir, s'il se peut, les effets des modifications des lois fiscales, ou pour les constater dès qu'ils se produisent, de manière à arrêter en temps utile ceux qui pourraient porter préjudice soit à la prospérité ou à la moralité publique, soit simplement à l'équilibre des budgets.

A côté des effets durables qu'entraîne tout changement de tarif dans le rendement des impôts, il convient de signaler un effet de *déplacement* des recettes dans le temps, qui n'est pas sans importance et qui induit parfois en erreur sur l'effet réel de la modification. Quand un gouvernement prépare un projet de loi tendant à surtaxer une consommation ou une transaction, chacun se hâte de s'approvisionner ou de liquider les affaires en cours, pour profiter encore de l'ancien tarif, et le rendement de l'impôt présente une augmentation momentanée, suivie d'une dépression qui n'en est que la contre-partie. En sens inverse, l'annonce d'un dégrèvement arrête toutes celles qui ne sont pas urgentes parmi les opérations soumises à la taxe dont la réduction est projetée ; puis, dès que le tarif réduit est mis en vigueur, la réalisation des achats ou des contrats ajournés entraîne une plus-value apparente, qui n'est en partie que la compensation des moins-values amenées par la perspective de la réduction de l'impôt et qui par suite ne peut pas durer.

Nous venons de voir combien sont multiples et diverses les qualités que doit présenter l'ensemble des taxes établies pour pourvoir aux dépenses générales ou locales d'un pays. La condition primordiale, à laquelle il faut s'attacher avant tout, est l'équité de la répartition ; or, elle est impossible à réaliser prati-

quement par un impôt unique basé sur quelque conception théorique que ce soit, et l'on ne peut s'en approcher que de loin, par une ingénieuse combinaison de taxes multiples, diffusant leurs effets dans toute la masse de la population grâce aux répercussions infinies de l'incidence. Il faut en outre éviter tout arbitraire, — réduire au minimum le préjudice causé aux citoyens sous diverses formes en sus de la charge principale chiffrée par le montant net des sommes à encaisser pour subvenir aux besoins des services publics, — enfin réaliser une adaptation aussi exacte que possible du rendement des impôts à ces besoins, qui se maintienne sans intervention trop fréquente du législateur, par le parallélisme de leurs plus-values avec la progression des dépenses. Il nous reste à voir par quels procédés on a cherché, en France, à satisfaire le moins mal possible à ces desiderata.

CHAPITRE V

LES IMPOTS EN FRANCE

I. Historique, organisation générale et classification. — L'origine de la plupart de nos impôts actuels remonte à l'*ancien Régime* ; la monarchie elle-même tenait quelques-uns d'entre eux de l'Empire romain, ou plutôt elle les avait reconquis sur la féodalité, qui avait fait du produit des taxes une sorte de revenu privé en même temps qu'elle confondait la puissance publique avec la propriété territoriale. Les contributions directes de l'ancienne monarchie étaient d'abord la *taille*, qui avait suivant les régions le caractère tantôt d'une redevance foncière, tantôt d'un impôt sur le revenu global, — puis la prestation en nature, appelée *corvée*, pour l'entretien des chemins, — ensuite la *capitation graduée*, dont le taux variait suivant la classe à laquelle appartenait chaque contribuable, — enfin l'impôt du *dixième de tous les revenus*, établi par Desmarets en 1710 pour parer aux désastres de la guerre de la succession d'Espagne, modifié, aboli, puis rétabli sous le nom du *vingtième* au milieu du XVIIIe siècle. Les impôts indirects comprenaient des droits de timbre et d'enregistrement, sous le nom de droits de *contrôle*, *d'insinuation*, de *centième denier*, — des droits de consommation sur le *sel* (*gabelle*), sur les *boissons*, sur le *tabac*, sur les *transports par les messageries* et sur une foule d'objets, — des droits d'*entrée* dans les villes, de *douane* non seulement à la frontière, mais souvent au passage d'une province dans une autre (droits de *traite*). Les impôts directs étaient en général *répartis* par l'autorité supérieure entre les localités, puis, dans chacune d'elles, des autorités locales, représentant plus ou moins réellement la population intéressée, dressaient les rôles et fixaient la part de chaque contribuable. Les impôts indirects étaient affermés et, peu à peu, l'administration très bien organisée de la *ferme générale* les avait réunis presque tous dans ses mains.

Tous ces impôts présentaient des inégalités prodigieuses dans

leur principe, qui comportait des variations de tarif et de régime de province à province, — qui permettait à certaines régions, à certaines villes, à certaines corporations, de substituer à tel ou tel d'entre eux des taxes différentes en se libérant vis-à-vis du fisc par un abonnement peu coûteux, ou de se rédimer moyennant de faibles sommes payées en capital, — qui enfin exonérait des taxes les plus lourdes la noblesse, le clergé, les titulaires d'innombrables offices, etc. En outre, dans l'application, les privilégiés et les puissances de toute nature trouvaient moyen de se soustraire, en totalité ou en partie, même aux taxes qui eussent dû les atteindre. Ainsi, l'impôt était à la fois inique, peu productif puisque les classes les plus riches y échappaient, écrasant pour le tiers-état et surtout pour le peuple des campagnes qui en supportaient tout le poids. Les efforts continuels des Contrôleurs généraux des Finances avaient amené à une grande perfection la réglementation de quelques-uns de ces impôts, qui se retrouve en partie dans nos lois actuelles sur l'enregistrement, les douanes, les boissons, etc. ; mais ils n'avaient jamais eu qu'un succès partiel et passager contre les abus ou les privilèges et contre le débordement continuel des dépenses inutiles.

La *Révolution* fit à peu près table rase de tous les impôts de l'ancien Régime, en même temps que des privilèges qui les rendaient intolérables. Sous l'influence des idées des physiocrates, qui regardaient la terre comme la seule source réelle de production, la Constituante fit de l'*impôt foncier* la base de son régime financier. Cependant, elle voulut atteindre aussi les revenus mobiliers, par un impôt général sur le revenu évalué d'après la *valeur locative de l'habitation* : on admettait que le revenu total de chaque contribuable était un multiple de cette valeur, variant depuis le double, pour les très petits loyers, jusqu'à douze fois le loyer, pour les plus gros ; on déduisait du revenu ainsi estimé la partie pour laquelle le contribuable justifiait avoir payé l'impôt foncier, de manière à ne pas faire de double emploi, et on taxait le surplus ; puis, on y ajoutait une *capitation*, compensant l'évaluation très basse des petits revenus, et un impôt somptuaire sur les *chevaux* et les *domestiques*, destiné à mieux atteindre les gros. Un impôt sur les professions fut institué, à titre de prix de la *patente* dont devait se munir tout négociant ou industriel, en vertu de la loi abolissant les jurandes et les maîtrises. Comme impôts indirects, il ne subsistait guère que les droits d'*enregistrement*, comprenant l'impôt sur les *successions*, les droits de *douane*, maintenus à la frontière seulement avec un tarif très libé-

ral, et les taxes de la *poste aux lettres* ou les *péages* répondant à un service rendu.

Pendant la période révolutionnaire, tandis que les assignats subvenaient aux dépenses publiques, le système d'impôts directs de la Constituante n'arriva jamais à fonctionner normalement. La somme à percevoir devait être répartie de haut en bas par les représentants des contribuables : entre les départements par l'Assemblée législative, entre les districts par le directoire du département, entre les communes par le directoire du district, enfin entre les particuliers par des répartiteurs désignés par le Conseil municipal. Les autorités élues, seules chargées de dresser les rôles, y apportaient si peu de zèle que le recouvrement présentait toujours un arriéré considérable. Ce fut seulement entre les dernières années du Directoire et les premières années de la Restauration que notre système d'impôts commença à jouer régulièrement, avec les caractères et l'organisation qu'il a conservés sans grands changements jusqu'à nos jours.

Au point de vue de l'*assiette* de l'impôt, ce sont les grandes lois de l'an VII qui ont formulé les règles générales sur lesquelles reposent encore les quatre principales contributions directes (*foncière*, *personnelle-mobilière*, des *portes et fenêtres*, des *patentes*), et qui ont posé les bases de la législation de l'*enregistrement* et du *timbre*. Napoléon rétablit à la fin du Consulat l'impôt sur les *boissons*, puis, sous l'Empire, le monopole des *tabacs* et l'impôt sur le *sel*. Enfin, par deux lois du 28 avril 1816, la Restauration remania et augmenta les droits d'enregistrement et les droits de consommation, de manière à faire face aux besoins extraordinaires amenés par l'invasion.

De 1816 à 1871, le régime fiscal subit de nombreuses modifications de détail; mais aucun changement profond n'y fut apporté. Il fallut naturellement faire suivre aux droits de douane les évolutions qui se produisaient dans les idées régnantes sur la liberté des échanges, aux tarifs des patentes les transformations du commerce et de l'industrie, tenir compte, par des changements apportés à la législation, des faits nouveaux tels que le développement des valeurs mobilières ou la substitution partielle du sucre de betteraves, fabriqué en France, au sucre de cannes importé, enfin ajouter quelques surtaxes et chercher à atteindre quelques nouvelles matières imposables, pour couvrir les dépenses des guerres du second Empire. Néanmoins, dans l'ensemble, on peut dire que, pendant cette période de plus d'un demi-siècle,

notre système d'impôts est resté à peu près fixe, et que c'est surtout la progression naturelle de son rendement qui a permis de subvenir aux dépenses croissantes des services publics.

Lorsque le second Empire se fut écroulé comme le premier sous l'invasion étrangère, laissant une énorme rançon à payer et d'effroyables ruines à réparer, l'Assemblée nationale dut trouver les moyens d'accroître subitement de 50 0/0 environ les impôts de la France mutilée. Elle chercha à faire face à la crise, non par des conceptions neuves, mais par une extension du système qui avait fait ses preuves. Elle ne créa qu'une taxe réellement nouvelle, l'impôt sur le revenu des *valeurs mobilières* ; elle recourut surtout à la majoration des impôts anciens, principalement des impôts indirects, à l'assujettissement aux droits sur les transactions ou aux taxes de consommation de certains actes ou de certains objets exempts jusque-là, et elle parvint ainsi, dès 1875, à rétablir à peu près l'équilibre des finances.

Dans les années suivantes, les plus-values dues au développement de la richesse publique, les recettes procurées par les droits de douane établis dans une idée protectionniste et non dans un but fiscal, permirent de supprimer les plus gênantes parmi les surtaxes ou les taxes nouvelles qu'il avait fallu créer. D'autre part, depuis quinze ans, quelques réformes plus profondes ont été apportées dans le régime de divers impôts, non pour les aggraver ou les alléger, mais pour en modifier la répartition sans en changer le rendement : c'est ce que l'on appelle des réformes se *suffisant à elles-mêmes*. La contribution foncière sur la propriété bâtie a été séparée de la contribution sur la propriété non bâtie et transformée en impôt de quotité ; diverses catégories de droits fixes d'enregistrement ont été remplacées par des droits proportionnels ; l'impôt sur les successions a été rendu progressif ; les impôts sur les boissons hygiéniques ont été remplacés en majeure partie par des surtaxes sur l'alcool. Des propositions tendant à apporter des transformations bien autrement radicales dans une grande partie de nos contributions sont constamment en discussion dans les chambres.

Au point de vue de l'*organisation administrative*, le système de la régie, déjà essayé par Necker, a complètement remplacé celui de l'affermage. Les *régies financières* sont des administrations relevant du Ministre des Finances, mais ayant une certaine autonomie, dirigées chacune par un Directeur général assisté d'un Conseil d'administration. La répartition des attributions

entre elles a souvent un caractère empirique, plutôt qu'elle ne répond au caractère économique des impôts qui leur sont confiés. La Constituante avait créé la régie des *Douanes*, qui réunit à son service principal la perception des taxes sur la navigation maritime, et celle de l'*Enregistrement*, qui perçoit les droits sur les transactions, sur les successions, sur les valeurs mobilières, et qui gère en outre le *domaine* privé de l'Etat autre que le domaine forestier. Le premier Consul institua la régie des *Contributions directes* ; tout en maintenant le principe de la répartition par les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement, qui ont remplacé les anciens Directoires, puis au dernier degré par les répartiteurs municipaux, il avait reconnu la nécessité de charger une administration permanente de préparer le travail et de dresser les rôles nominatifs annuels des impôts qui ne se perçoivent pas à l'occasion d'un fait particulier. Plus tard, il créa la régie des Droits réunis, appelés aujourd'hui *Contributions indirectes*, qui recouvre les impôts de consommation et vend les produits des monopoles de l'Etat. Chaque régie encaisse les impôts dont elle établit l'assiette, sauf pour les Contributions directes, dont le recouvrement est opéré par une autre administration, composée des agents chargés du service général de la Trésorerie.

En dehors des quatre régies préposées à l'administration des impôts, une cinquième, celle des *Manufactures de l'Etat*, fabrique les tabacs et les allumettes dont la vente est assurée par le service des Contributions indirectes. Il existait jadis deux autres régies chargées de gérer, l'une les *Forêts* domaniales, l'autre les Postes ; elles ont été transférées au Ministère de l'Agriculture d'un côté, au Ministère du Commerce de l'autre, un peu pour marquer que le point de vue fiscal ne doit pas être le but principal de ces administrations, beaucoup pour donner plus de consistance à des Ministères dont les attributions principales visent des affaires relevant de l'initiative privée bien plus que du Gouvernement. Les Postes et Télégraphes ont été rattachés récemment au Ministère des Travaux publics, dans les attributions duquel rentrent naturellement les questions de transports.

Les tarifs légaux des impôts de quotité, ou la répartition des autres impôts, établissent la somme due dans chaque cas *en principal*. D'importantes surtaxes y ont été ajoutées, sans que le principal ait été modifié. D'après les comptes des derniers exercices, les contributions directes étaient ainsi majorées, au profit de l'Etat, de *centimes additionnels* dont le nombre atteignait envi-

ron 12 pour les deux contributions foncières, 27 pour la contribution personnelle-mobilière et pour celle des portes et fenêtres, 48 pour les patentes. Les impôts sur les actes, les transactions, les consommations sont majorés de même de *décimes*, au nombre de 2 pour les droits de timbre et de greffe, de 2 1/2 pour les droits d'enregistrement et les contributions indirectes, qui s'ajoutent au tarif légal, sauf dans les cas où la loi indique que ce tarif est établi *décimes compris* ; le premier de ces décimes remonte à l'an VII, le deuxième a été établi sous le second Empire, le demi-décime en 1873. Créées généralement à l'origine avec un caractère provisoire, ces majorations sont devenues aussi définitives que l'impôt lui-même et ne disparaissent guère que quand on les englobe dans le principal à l'occasion d'une révision de celui-ci. Il importe, quand on étudie un impôt, de bien distinguer les cas où le tarif s'applique sans majoration de ceux où il est grossi d'autant de fois 1 0/0 ou d'autant de fois 10 0/0 qu'il y a été ajouté de centimes ou de décimes.

Les impôts locaux, dont la quotité varie naturellement avec les besoins de chaque département ou de chaque commune, sont souvent assis et perçus par les mêmes administrations que les impôts de l'Etat. Jusqu'à ces dernières années, les bases en étaient déterminées par la législation générale, et le seul pouvoir des autorités locales était de choisir entre les taxes autorisées et de fixer les tarifs, sous la tutelle administrative. La loi du 29 décembre 1897, qui a supprimé les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, a autorisé les Conseils municipaux à les remplacer, non seulement par certaines taxes définies dans la législation générale, mais aussi par des impôts directs ou indirects quelconques dont ils déterminent l'assiette, sauf ratification législative. Elle a ainsi ouvert la porte à des conceptions fantaisistes auxquelles il est souvent difficile, en pratique, d'opposer un veto, puisque la loi ne détermine plus les sources de revenus auxquelles il conviendrait de recourir.

Les *départements* ne perçoivent pour ainsi dire qu'un seul impôt, consistant en *centimes additionnels* sur les contributions directes perçues par l'Etat : 25 centimes, portant seulement sur la contribution foncière et sur la personnelle-mobilière, sont perçus dans tous les départements ; il s'y ajoute des centimes portant à la fois sur les quatre contributions, dont le nombre variait en 1904 depuis 20, dans le département le moins imposé, jusqu'à 77 dans celui qui l'était le plus, et atteignait en moyenne 39. La valeur

du *centime départemental*, c'est-à-dire le produit d'un centime additionnel aux quatre contributions directes, est la base de l'étude des finances d'un département : ce produit variait en 1904 de 6.400 francs, en Corse, à 191.500 francs dans le Nord et 809.000 dans la Seine ; il était en moyenne de 47.300 francs.

Les *Communes* perçoivent également des *centimes additionnels*, portant à la fois sur les quatre contributions directes. Dans 3.000 d'entre elles, le nombre des centimes n'atteint pas 15 ; dans 6.400, il dépasse 100 ; en moyenne, il est de 65. A ces centimes, il faudrait ajouter ceux qui remplacent l'impôt des prestations dans un grand nombre de communes depuis 1904.

Il importe de remarquer que la comparaison du nombre de centimes établis dans des localités diverses ne donne qu'une idée imparfaite du poids respectif des impôts locaux, à cause des inégalités que nous signalerons plus loin dans la répartition du principal de certaines contributions directes. Dans les régions où ce principal est relativement faible, il faut plus de centimes pour donner un rendement répondant à une même fraction des ressources des contribuables.

Enfin, on rattache aux recettes de l'Etat des centimes dont le nombre est en moyenne de 6, pour couvrir les frais de perception des impositions locales et pour compenser les non-valeurs.

Au total, le principal des quatre contributions directes est grossi, par les centimes additionnels, de 31 0/0 au profit de l'Etat, de 54 0/0 au profit des départements, de 63 0/0 au profit des communes.

En outre, les *communes* peuvent percevoir certains impôts autorisés spécialement à leur profit, les uns directs, pour le recouvrement desquels la régie de l'Etat leur prête son concours (*prestations* pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux et ruraux, taxes de *balayage*, taxes sur les *chiens*, taxes diverses de *remplacement des droits d'octroi*), les autres indirects, qu'elles perçoivent en général par leurs propres moyens (droits d'*octroi* à l'entrée des villes, droits de *voirie* à l'occasion des permissions de bâtir, monopole des *pompes funèbres*, etc.). L'Etat leur abandonne, d'autre part, 8 0/0 sur le principal de l'impôt des *patentes*, une fraction de l'impôt sur les *chevaux*, les *voitures* et les *bicyclettes*, ainsi que du produit de certaines *amendes*, enfin certains droits pour occupation du *domaine public national*, qui ne doivent pas se confondre avec les revenus patrimoniaux qu'elles tirent de leur propre domaine et de leurs exploitations industrielles.

Quelques *établissements publics* perçoivent aussi directement le produit de véritables impôts : *centimes additionnels à la patente* établis pour couvrir les dépenses des *chambres de commerce*, *droits des pauvres* s'ajoutant au prix des places dans les théâtres au profit des *bureaux de bienfaisance*. Quelques redevances perçues par certains établissements, sous forme d'impôts, représentent le prix de véritables services rendus : tels sont les *péages* encaissés par les Chambres de Commerce, que nous retrouverons dans l'étude des taxes grevant les transports, et les *taxes syndicales*, que nous laisserons entièrement de côté en raison de l'intérêt surtout privé des services auxquels elles répondent.

On voit combien les taxes locales sont enchevêtrées avec celles qui sont perçues pour le compte de l'Etat. Il serait difficile de faire séparément l'étude des unes et des autres sans tomber dans des répétitions fréquentes. Au fond, d'ailleurs, pour apprécier les conséquences économiques des divers impôts, ce n'est ni d'après le caractère national ou local des services au profit desquels ils sont perçus, ni d'après la dénomination de la régie chargée de les encaisser qu'il faut les grouper : c'est d'après leur assiette, d'après le caractère des faits qui donnent lieu aux perceptions fiscales.

Nous inspirant de ces considérations, nous examinerons simultanément les taxes de toute nature perçues au profit de l'Etat, des départements ou des communes, en les classant, non suivant leur définition légale, qui est souvent motivée par quelque détail contingent d'organisation administrative, mais suivant leur caractère économique dominant. Nous les répartirons ainsi en six catégories principales :

1° Impôts sur les sources de revenus.

2° Impôts sur les manifestations générales et permanentes de la richesse.

3° Impôts sur les transactions et les actes de la vie civile.

4° Impôts de consommation.

5° Droits de douanes ayant un caractère protecteur.

6° Taxes sur les transports.

Les droits de douane sont habituellement considérés comme un impôt de consommation : ceux d'entre eux qui frappent des produits n'ayant pas de similaires indigènes font bien partie de cette catégorie par leur nature, et nous les y comprendrons dans notre étude ; au contraire, ceux qui sont établis en vue de la protection de la production indigène ont un caractère trop spécial

et des répercussions trop particulières pour n'être pas classés à part. Quant aux taxes sur les transports, tantôt elles ont aussi l'aspect d'un impôt de consommation (l'objet consommé étant un service et non un produit), tantôt celui d'un impôt sur les transactions auxquelles le transport donne lieu, tantôt celui du paiement d'un service rendu. Nous les grouperons dans une catégorie spéciale, d'abord parce que, quelle que soit leur forme, leur effet économique est le même, ensuite parce que ce groupement offre un intérêt spécial pour les Ingénieurs auxquels s'adresse plus spécialement notre Cours. En ce qui concerne quelques taxes locales, nous ne pourrons donner que les chiffres afférents à Paris, les seuls publiés ; mais ce cas ne se présente guère que pour des taxes urbaines dont le rendement, en dehors de la capitale, reste minime.

Nous aurons soin, d'ailleurs, de déduire autant que possible du produit de certaines contributions la part qui, représentant le prix de revient d'un service rendu directement à chaque contribuable, n'a pas le caractère d'un véritable impôt. Mais, dans cette déduction, comme dans la répartition des impôts entre les six catégories énumérées ci-dessus, nous nous trouverons souvent en présence de cas douteux, par suite de la difficulté que l'on rencontre, en toute matière, à établir des classifications rigoureuses. Nous adopterons, pour chaque espèce, le mode de classement des recettes et des dépenses qui nous paraîtra le plus rationnel, en indiquant, pour celles qui en vaudront la peine, les raisons qui pourraient justifier une conception différente.

Nous serons ainsi amené à faire figurer assez souvent dans nos relevés des chiffres s'écartant de ceux qui apparaissent dans les documents officiels auxquels nous empruntons toutes nos données. C'est là une conséquence parfois gênante de la nécessité de substituer un groupement fait au point de vue économique, qui est le nôtre, au groupement administratif qui sert nécessairement de base à la comptabilité publique.

II. Impôts sur les sources de revenus. — A. — CONTRIBUTION FONCIÈRE SUR LA PROPRIÉTÉ NON BATIE. — La première des sources de revenus atteintes par l'impôt est la propriété foncière, qui fut longtemps la seule richesse acquise ayant une réelle importance. Lorsque la Constituante établit en France l'impôt foncier actuel, elle en fit un impôt de répartition, englobant la propriété bâtie et la propriété non bâtie ; elle en fixa le principal à 240 millions, représentant environ le sixième de l'évaluation du

revenu net total de l'une et de l'autre. Avec une taxe additionnelle égale au cinquième du principal, destinée à subvenir aux dépenses des départements, l'impôt devait atteindre près de 20 0/0 du revenu des immeubles. Cet énorme impôt représentait à peu près le montant des taxes perçues antérieurement au profit de l'Etat ou des provinces, majoré seulement de la part afférente aux biens des privilégiés exempts jusque là. Comme la propriété roturière était libérée par la Révolution des droits féodaux et des dîmes ecclésiastiques, qui antérieurement ajoutaient à l'impôt une charge souvent égale et parfois supérieure à son montant, elle obtenait en réalité un soulagement considérable.

L'impôt devait être réparti au prorata du produit net des biens. Mais, à défaut d'une évaluation offrant quelques garanties, la première répartition fut faite entre les départements au prorata des impôts directs et indirects payés antérieurement, sauf quelques corrections, puis, dans chaque département, entre les arrondissements et les communes, à peu près d'après les mêmes bases. On reconnut bientôt qu'elle présentait des inégalités extrêmes, et à diverses reprises, on chercha à y remédier en dégrevant les régions surchargées, sans accroître néanmoins le contingent des autres. Les péréquations ainsi opérées, de 1791 à 1821, réduisirent progressivement le principal de l'impôt à 155 millions, représentant à cette dernière date moins de 10 0/0 du revenu des biens imposés. De 1821 à 1891, les contingents ne furent modifiés que pour tenir compte chaque année (à partir de 1835) des constructions nouvelles. La part incombant à la propriété non bâtie, dans le total, restait à peu près fixe, atteignant en principal une somme d'environ 120 millions qui, par suite de la plus-value constante du sol, ne représentait plus, en 1851, que 6,4 0/0 et, en 1879, que 4,5 0/0 du revenu net imposé.

Dans l'intérieur de chaque commune, la répartition a été faite au moyen du *Cadastre*. Nous avons exposé, en étudiant la transmission des biens réels (Livre III, chapitre 2, § III, B), que le cadastre est un état descriptif de toutes les parcelles d'une commune ; il est constitué par un *plan* général et par des registres dont le principal est la *matrice*, où figurent les noms des propriétaires et l'évaluation des revenus de leurs immeubles ; pour établir cette évaluation, les terres affectées à chaque espèce de culture sont réparties, par des classificateurs désignés par le Conseil municipal, en 5 classes au plus, d'après leur qualité, puis le revenu attribué à un hectare de chaque classe est arrêté par le Conseil municipal, sous le contrôle du Conseil général.

Le cadastre pourrait servir de base à l'établissement d'un impôt réellement proportionnel au revenu, s'il ne présentait deux graves défauts.

Le premier est que les revenus cadastraux, établis par commune à des époques différentes, ne sont nullement *comparables entre eux*. Dans l'intérieur d'une même commune, si un bien a été surévalué par rapport aux autres, au moment de la confection du cadastre, le propriétaire a pu former un recours contentieux. Mais, dans chaque commune, on a fixé des revenus cadastraux plus ou moins inférieurs aux revenus réels, sans qu'aucun effort ait été fait pour établir, de l'une à l'autre, une concordance bien difficile, d'ailleurs, à réaliser pratiquement dans tout l'ensemble d'un grand pays.

Le second défaut du cadastre est de n'être pas *tenu à jour*. On ne peut naturellement évaluer le revenu des terres, si variable d'une année à l'autre suivant les récoltes, que sous forme de moyennes résultant d'appréciations portant sur une assez longue période. C'est un travail considérable, qui ne peut être refait qu'à des époques éloignées, et, dans l'intervalle, on applique le principe de la *fixité des évaluations cadastrales*. Or, indépendamment des oscillations annuelles, le revenu des terres se modifie d'une période à une autre, dans une très large mesure, suivant que l'état du marché est favorable à telle ou telle production. Le revenu des terres propres à la culture du blé ou de la betterave, celui des prés ou des bois, celui des jardins maraîchers voisins d'une ville en progrès ou en décadence, augmente ou diminue selon les époques. Les améliorations foncières (irrigations, dessèchements, drainage) et les changements de culture accroissent beaucoup le produit net de certaines terres ; il en est dont le revenu a été décuplé par l'essor de la viticulture, tandis que le phylloxera a réduit à néant le produit d'autres domaines. Des évaluations un peu anciennes peuvent n'avoir plus qu'un très vague rapport avec la situation actuelle.

Or, le cadastre a été établi successivement, dans presque toutes les communes, de 1810 à 1850. Les communes dans lesquelles il remonte à plus de 30 ans peuvent le refaire à leurs frais, et la loi du 17 mars 1898 prévoit l'allocation de subventions à celles qui procéderont à cette opération, ainsi que l'organisation d'un service général chargé de la réfection et de l'entretien des plans et des registres ; mais les communes montrent peu de zèle à poursuivre un travail dans lequel elles craignent de voir un instrument facilitant l'augmentation des impôts, et l'État

recule devant la difficulté de rendre générale et obligatoire une opération dont le coût total se chiffrerait par centaines de millions. En fait, il n'existait en France, à la fin de 1906, que 880 communes où le cadastre eût été fait ou refait entre 1850 et 1880, et 486 seulement où il fût postérieur à 1880 ; dans toutes les autres, il remontait à plus d'un demi-siècle.

Il résulte de tous ces faits que les inégalités primitives de la répartition subsistent et s'accentuent. Un travail d'ensemble fait en 1879 et 1884 a montré que le rapport du principal de la contribution foncière au revenu des propriétés non bâties, par département, variait de 7,20 0/0 dans les Hautes-Alpes à 0,94 0/0 en Corse ; avec les inégalités existant entre les arrondissements d'un même département, entre les communes d'un même arrondissement, l'impôt variait depuis 30,03 0/0, dans la commune d'Archiac (Charente-Inférieure), jusqu'à 0,19 0/0, dans celle de Coti-Chiavari (Corse).

La loi du 8 août 1890 a tenté de remédier à ces inégalités dans la répartition de la contribution foncière sur la propriété non-bâtie, qui avait été séparée quelques années auparavant de la contribution sur la propriété bâtie, le sol des bâtiments figurant désormais seul dans les matrices de la première. On ramena à 4,50 0/0 du revenu, évalué en 1884, le contingent en principal de 38 départements qui payaient davantage. Mais on n'eut pas le courage de reporter sur les départements trop peu chargés la part de ceux qui l'étaient trop ; on accorda même à la plupart d'entre eux de légers dégrèvements, maintenant le montant de l'impôt à des taux variables entre 3 et 4,5 0/0. Cinq départements seulement ne furent pas dégrevés : l'Allier, l'Aude et la Haute-Savoie, où le principal de l'impôt était de 2,60 à 2,68 0/0 du revenu, la Seine, où il était de 1,96, et la Corse, où il descendait à 0,94 0/0. Les Conseils généraux des divers départements ont distribué à leur gré le dégrèvement entre les communes, fort peu d'entre eux ayant refait complètement la sous-répartition, de sorte qu'aujourd'hui encore, le taux de l'impôt en principal atteint, dans certaines communes, 15 à 20 0/0 du revenu net évalué en 1884, auquel le revenu actuel est devenu sensiblement inférieur par suite de la crise agricole. Le taux moyen a été ramené à 4 0/0 du revenu constaté à cette même date, par l'ensemble des dégrèvements consentis en 1890, qui dépassent 15 millions en principal.

Enfin, une loi du 21 juillet 1897 a réalisé un nouveau dégrèvement atteignant au total environ 15 millions, en accordant la

remise complète de la part de l'Etat dans les cotes où cette part est inférieure à 10 francs, et un dégrèvement partiel des cotes comprises entre 10 et 25 francs, pourvu que le propriétaire n'ait pas d'autres biens fonciers et que sa cote mobilière n'atteigne pas 20 francs.

Il faut remarquer que les centimes additionnels locaux continuent à se calculer d'après le principal ancien, sans tenir compte des dégrèvements opérés en 1890 et en 1897.

Finalement, en 1906, la contribution foncière sur la propriété non bâtie, déduction faite des remises et non-valeurs, a donné 103 millions de produits à l'Etat, 155 millions aux départements et aux communes. Mais nous avons vu (page 157) que les sommes rendues disponibles par la suppression du budget des cultes doivent être réparties entre les communes proportionnellement au contingent de chacune d'elle dans cette contribution ; cette disposition de la loi de 1905 équivaut à l'abandon aux communes de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie jusqu'à concurrence d'une somme qui atteindra 20 millions dès 1909 et 38 millions environ quelques années plus tard. En 1906, le reversement ainsi fait ne s'est élevé qu'à 4 millions, réduisant la part de l'Etat dans cet impôt à 99 millions et portant à 159 millions celle des localités. Le produit total s'est élevé à 258 millions, représentant environ 12 0/0 du revenu net actuel du sol, que nous avons évalué aux environs de 2.100 millions seulement (Livre III, chap. 4, § I), en raison de la diminution amenée par la crise agricole. Mais les inégalités de la répartition du principal entre les localités, celles qui résultent dans l'intérieur de chaque localité des changements survenus depuis l'établissement du cadastre, rendent le poids de l'impôt extrêmement variable. Avec les centimes additionnels qui dépassent le principal, il n'est pas douteux qu'il arrive à absorber le quart, le tiers et parfois même la moitié du produit net de certaines propriétés rurales, tandis que, pour d'autres, il est absolument insignifiant.

Quelle est l'*incidence* de l'impôt foncier sur la propriété agricole? Il est certain que, s'il est calculé d'après le *revenu net*, le propriétaire le garde à sa charge et n'a aucun moyen de le rejeter sur les acquéreurs des produits du sol; c'est la conséquence de la théorie de la rente, que nous avons exposée dans le Livre 1er (Chap. 4, § III). Dans un pays qui n'importe pas de produits agricoles, le prix courant de ces produits est déterminé par le prix de revient de ceux de chaque espèce qui sont obtenus

dans les conditions les plus défavorables jusqu'auxquelles on est amené à descendre pour obtenir une quantité permettant de satisfaire à la demande ; l'impôt foncier ne modifie pas ce prix de revient quand il n'atteint les terres qu'en raison de leur produit net, car il n'ajoute rien aux charges correspondant à la partie de la production qui arrive à ce point limite où les frais sont juste couverts et où le produit net est nul. Dans un pays qui importe, c'est le prix du marché extérieur, majoré des frais de transport et de douane, qui règle les cours, et par suite ceux-ci sont également indépendants de l'impôt foncier. Cet impôt a donc le caractère d'un prélèvement sur la *rente du sol*, laquelle est la conséquence et non la cause du prix de vente ; le propriétaire le subit sans répercussion possible.

Il en serait tout autrement, si l'impôt foncier était perçu sur le produit *brut*, comme c'est le cas dans les pays où il revêt la forme d'une *dîme* prélevée sur cette récolte. Dans ce cas, il augmente le prix de revient du surplus de la récolte, car, si le cultivateur ne garde que 9 hectolitres sur 10, les frais de culture se répartissant sur 9 hectolitres, le coût de chacun s'accroît de 1/9. Si le pays n'est pas importateur, le prix de revient limite, celui qui règle le cours du marché, est relevé dans la proportion de l'impôt, de sorte que les propriétaires fonciers reprennent sur les consommateurs, par la hausse des prix, ce qu'ils paient au fisc. Si le pays est importateur, le cours reste réglé, après comme avant l'impôt, par les prix du marché extérieur, et l'impôt reste à la charge des propriétaires ; seulement, les cultures qui ne donneraient pas un produit net au moins égal au prélèvement opéré sur le produit brut cessent de couvrir leurs frais et sont abandonnées ; les agriculteurs renoncent de même aux améliorations culturales qui donneraient seulement un léger bénéfice, ce qui est le cas le plus fréquent : des labours plus profonds, des engrais coûteux, qui augmenteraient le rendement d'un domaine de 20 hectolitres moyennant une dépense égale à la valeur de 19 hectolitres, cessent d'être lucratifs le jour où le fisc prélève 2 hectolitres sur les 20 sans égard aux frais de culture, et dès lors ces procédés perfectionnés ne sont plus employés. C'est ainsi que la dîme, comme le métayage et comme tous les partages de produits bruts, constitue une entrave au progrès.

Il peut en être de même de l'impôt assis sur le produit net, s'il ne tient pas compte des charges des capitaux *nouveaux* consacrés à l'amélioration du sol. Le prélèvement fiscal sur la rente, ou sur le produit des capitaux immobilisés de longue date dans

la mise en valeur du sol, ne change en rien la direction donnée par les cultivateurs à leurs opérations. Mais, lorsqu'il s'agit d'entreprendre un dessèchement, des irrigations, des plantations de bois ou de vignes, sur les avantages desquels le doute est permis, souvent la balance penchera du côté de l'abstention, si l'on sait que le fisc prendra une part appréciable du produit net de l'exploitation et que la chance de rémunérer le capital qu'il s'agit de débourser sera ainsi diminuée sensiblement. C'est pourquoi, quand la loi prévoit la révision périodique des évaluations du produit net qui servent de base à l'impôt, il est bon qu'elle exempte pendant une certaine période l'augmentation de revenu due à une transformation coûteuse des cultures, comme elle le fait en France dans un certain nombre de cas : c'est une manière de faire une distinction juste et avantageuse entre la rente, dont la taxation n'entraîne aucune répercussion sur la prospérité générale, et les intérêts des capitaux nouveaux, qu'il ne faut pas risquer de détourner des emplois agricoles, toujours aléatoires, mais souvent profitables au développement de la richesse publique et de l'abondance.

Ainsi, l'impôt foncier est supporté réellement par les propriétaires. Mais, lorsque son montant est absolument *fixe*, la manière dont ils le supportent prend un caractère très particulier. L'impôt équivaut alors à une sorte de *démembrement de la propriété* au profit de l'Etat, dont la valeur en capital se trouve déduite, une fois pour toutes, de celle de la terre. Dans les partages, dans les ventes, un domaine grevé de 500 francs d'impôt annuel s'estime en capital d'après son revenu (avec ses chances d'augmentations ou de réductions) diminué de 500 francs. Au bout d'un certain temps, le propriétaire actuel de chaque terre l'a reçue pour une valeur réduite en proportion de l'impôt qui la grève ; il n'est donc plus exact de dire que c'est lui qui supporte l'impôt. En réalité, *personne* ne le supporte plus ; suivant l'expression de certains auteurs allemands, il est *amorti*. L'Etat le touche comme une fraction fixe de la rente du sol, que la loi lui aurait attribuée dès l'origine. Cela est si vrai que cette fraction peut être rachetée par le propriétaire du surplus. En Angleterre, depuis 1798, l'impôt foncier est ainsi rachetable, moyennant remise à l'Etat d'un titre de rente représentant un revenu légèrement supérieur à son montant ; la moitié environ de cet impôt a été rachetée par les propriétaires, dans ces conditions, au cours du XIXe siècle.

Quand l'impôt s'est ainsi consolidé par le maintien de son taux à un niveau légalement invariable pendant fort longtemps,

non seulement il n'y a plus lieu d'en poursuivre la péréquation, quelqu'inégale que soit sa répartition, mais encore toute péréquation serait une véritable iniquité. Si deux terres identiques à tous égards paient depuis un siècle l'une 100 francs d'impôts, l'autre 500 francs, la première s'est transmise, dans les successions et dans les ventes, comme un bien rapportant 400 francs de plus que l'autre, valant par conséquent quelque 10.000 francs de plus; qu'un beau jour une révision des impôts fixe à 300 francs la contribution de chacune des deux, la valeur de l'une montera immédiatement de 5.000 francs, celle de l'autre baissera de la même somme ; l'Etat aura confisqué 5.000 francs à l'un des propriétaires, en réduisant le revenu sur lequel la loi l'autorisait à compter, pour les donner à l'autre en augmentation du sien, et dans toutes les transmissions, désormais, cette plus-value et cette moins-value resteront acquises, sans que rien ait justifié un pareil retour sur un état de choses si longtemps consacré. C'est un des nombreux cas où la réparation d'une injustice ancienne constitue une injustice nouvelle, parce qu'il n'est pas possible de la faire porter sur ceux qui ont bénéficié ou pâti originairement de l'erreur initiale. Nous avons exposé comment la prescription, qui interdit de remonter trop loin dans la discussion de l'origine des droits actuels, se fonde justement sur la nécessité de ne pas porter atteinte à des droits acquis par des tiers sur la foi de la législation en vigueur et de titres en apparence réguliers ; une raison analogue doit faire considérer comme fixé sans révision possible un impôt foncier à qui la loi a donné le caractère d'une rente perpétuelle au profit de l'Etat.

On a soutenu parfois que tel était le cas de l'impôt foncier en France, par l'effet de la règle de la fixité des évaluations cadastrales. Cela serait vrai, si cette règle avait été posée d'une manière absolue et si le taux de l'impôt n'avait jamais varié. Mais, en réalité, la loi française admet, en principe, que l'impôt doit suivre les variations du produit net de la terre ; elle prévoit la révision du cadastre ; à toutes les époques, la question de la péréquation a été agitée ; enfin, les variations du nombre des centimes additionnels font qu'une partie notable de l'impôt n'est nullement fixe. Dans ces conditions, il s'établit une sorte de situation intermédiaire entre celles qui répondraient à l'impôt fixe, d'une part, à l'impôt revisable et variant périodiquement avec le revenu, d'autre part. Une terre s'évalue en tenant compte, d'abord et surtout, de l'impôt qu'elle paie, mais aussi, dans une certaine mesure, des chances de voir cet impôt s'accroître, s'il est au dessous de

la moyenne, ou diminuer dans le cas contraire. En ne faisant pas la péréquation, on frustre le propriétaire actuel des biens trop taxés de la somme qu'il a payée pour tenir compte des chances de réparation de l'inégalité existante ; en la faisant, on frustrerait le propriétaire des biens trop peu taxés de la majoration de prix admise dans les transactions antérieures en raison d'une situation peut-être séculaire. Ainsi, en agitant constamment la question de la revision de l'impôt foncier, sans savoir prendre un parti définitif, le législateur s'est mis dans le cas de ne pouvoir plus être juste : remarquable exemple des fâcheux effets de l'instabilité des lois fiscales.

A l'occasion des projets d'impôt général sur le revenu, la question de la péréquation a été soulevée de nouveau récemment. Une nouvelle évaluation de la propriété bâtie a été prescrite par la loi de Finances du 31 décembre 1907. La loi spécifie qu'elle sera faite plutôt par exploitation que par parcelle, ce qui simplifie le travail. Mais une évaluation ainsi faite devient inutilisable, en ce qui concerne chaque domaine, dès qu'il est fractionné par une vente ou un partage ; elle ne sert plus à rien en cas de mutation partielle, et ne peut dès lors constituer une base satisfaisante pour une nouvelle répartition de l'impôt foncier établi comme un impôt réel, suivant chaque terre en quelques mains qu'elle passe dans les changements constants que subit la constitution des exploitations rurales et des patrimoines.

En réalité, par le procédé qui a consisté à ne jamais faire de tentatives de péréquation que par voie de dégrèvement, le législateur français s'est montré très favorable à la propriété foncière. Nous avons dit, en étudiant la rente du sol, que, si la plus-value provenant du mouvement économique général, de l'essor de la population et de la richesse publique, et non de l'effort individuel du cultivateur, est légitimement acquise au propriétaire qui a couru les chances de moins-value, il n'en est pas moins vrai que sa nature et son origine en font une matière imposable par excellence : la société est en droit de prélever une part exceptionnellement forte d'un revenu dont le progrès social est la cause véritable. C'est là le côté judicieux des idées qui régnaient au temps de la Constituante. Si élevé que fût l'impôt foncier établi par elle, il constituait encore une charge inférieure à celles que le régime antérieur imposait au sol. On aurait pu le consolider, comme une rente foncière acquise à l'Etat. On aurait pu, mieux encore, en améliorer la répartition et l'accroître

d'une fraction notable de la plus-value croissante que la rente a manifestée jusque vers 1875, ce qui eût été facile en le transformant en impôt de quotité révisable périodiquement ; les dégrèvements accordés jusqu'à cette date, alors que le revenu de la terre croissait régulièrement, ont été d'injustifiables libéralités envers la partie prépondérante du corps électoral. Depuis la crise agricole, au contraire, un certain allègement de l'impôt foncier était justifié, du moment où la fixité n'avait pas été posée en principe absolu dans la loi ; on ne l'a réalisé que partiellement, et on a préféré venir en aide aux propriétaires par des droits protecteurs, qui constituent au fond un impôt bien autrement lourd établi à leur profit sur les consommateurs.

Les péréquations partielles, faites à diverses époques, ont d'ailleurs laissé subsister la plupart des inégalités de la répartition : on n'a osé ni les consacrer définitivement, ni les corriger. De région à région, leurs inconvénients sont atténués par le fait que la plus grande partie du produit de l'impôt est affectée aux besoins locaux. La difficulté d'arriver à une péréquation générale a même souvent fait préconiser l'abandon complet de la contribution foncière aux départements et aux communes, qui enlèverait tout intérêt à l'identité des évaluations d'un département à un autre. Cette mesure ne serait pas irréalisable en France, si les finances publiques étaient gérées avec un peu d'économie, car le revenu net tiré par l'État de l'impôt foncier sur la terre, va sans cesse en diminuant : il n'atteindra même plus 60 millions, lorsque les remises aux communes répondant à la suppression du budget des cultes atteindront leur maximum, si l'on en déduit ces remises ainsi que les centimes pour frais de perception et pour non-valeurs des impositions locales ; il est vrai que, d'autre part, on propose déjà de modifier les bases de la répartition de l'ancien budget des cultes entre les localités, ce qui lui enlèverait en partie son caractère d'abandon d'une fraction de l'impôt foncier. Une fois l'État complètement désintéressé de cet impôt, la révision du cadastre permettrait d'en faire une répartition équitable à l'intérieur du département ou de la commune, en même temps qu'elle présenterait, au point de vue de la publicité de la transmission des droits réels, les avantages signalés dans notre Livre III (chap. 2, § II, B). Il est très fâcheux qu'on n'arrive pas à opérer cette révision, soit par une mesure générale, soit au moins dans un nombre notable de localités.

Les systèmes divers de la fixité de l'impôt, de son abandon aux localités, de la péréquation générale ou locale, peuvent être défen-

dus par de sérieux arguments. Un seul est insoutenable : c'est celui qui consiste à pourvoir aux besoins locaux en ajoutant des centimes variables à des taxes dont la répartition n'a plus qu'un lointain rapport avec la valeur actuelle des terres, de sorte que les contribuables qui pourraient revendiquer, par des raisons plausibles sinon péremptoires, le dégrèvement de leur cote actuelle, sont précisément ceux dont la charge s'accroît le plus chaque fois que les impôts départementaux ou communaux sont augmentés. Quant à faire appel à l'impôt foncier pour porter une part plus forte des charges nationales dans les moments difficiles, les inégalités de la répartition actuelle ne le permettent évidemment pas.

B. — Contribution foncière sur la propriété batie et taxes analogues. — Pendant longtemps, la contribution foncière sur la propriété bâtie a été réunie avec la contribution sur la propriété non bâtie, et une répartition unique fixait le contingent de chaque localité pour l'ensemble de ces deux impôts. Aujourd'hui, ils sont séparés et soumis à un régime totalement différent. Une loi du 8 août 1890 a transformé l'impôt sur les bâtiments en impôt de *quotité*. Le taux en est fixé en principal à 3,20 0/0 de la valeur locative des bâtiments, déduction faite, pour frais d'entretien, d'un quart pour les maisons d'habitation et de deux cinquièmes pour les usines. Les bâtiments servant aux exploitations rurales, granges, remises, écuries, etc., sont totalement exempts, par l'effet de l'une des nombreuses faveurs que nos lois réservent à l'agriculture ; ils ne payent que l'impôt sur le sol. Celui-ci reste d'ailleurs compris, pour tous les bâtiments, dans la contribution foncière afférente à la propriété non bâtie, laquelle est calculée indépendamment de la valeur des constructions, sur le pied des meilleures terres labourables.

L'évaluation du revenu des bâtiments se fait tous les dix ans ; à chaque révision, il est tenu compte des variations de la valeur des loyers. Dans l'intervalle, l'impôt ne peut être modifié qu'en raison des constructions neuves (exemptes d'ailleurs pendant les trois premières années), des démolitions ou de circonstances exceptionnelles. Le produit de l'impôt suit donc depuis 1835 l'augmentation de la matière imposable, et depuis 1890 les plus-values des immeubles anciens. C'est ainsi qu'il s'est élevé, en principal, de 38 millions en 1851 à 78 millions en 1906.

La contribution foncière sur les bâtiments a donné en 1906 à l'Etat 89 millions (centimes compris et toutes déductions faites

pour dégrèvements et remises), et aux localités 93 millions. Son taux, avec les centimes généraux et locaux, atteint en moyenne de 7 à 8 0/0 du revenu des immeubles. La fraction de l'impôt total revenant aux localités est plus forte que pour la propriété non-bâtie, à raison des sacrifices faits par l'État sur sa part, dans le produit de cette dernière, par les dégrèvements consentis en 1890 et 1897, puis lors de la suppression du budget des cultes.

Dans les villes, la propriété bâtie est souvent chargée d'impôts spéciaux, qui s'ajoutent à la contribution foncière. Jusqu'en 1900, on ne pouvait guère citer que la taxe de balayage, spéciale à Paris, où elle produit 3 à 4 millions ; on ne saurait assimiler à des impôts les concours obligatoires donnés à l'établissement de trottoirs, de pavages, qui procurent une plus-value aux immeubles riverains des rues où s'exécutent ces travaux, ni la taxe d'écoulement direct à l'égout, qui est le prix du service rendu en organisant une utilisation particulière du domaine public municipal. Mais la situation a été modifiée par la loi du 29 septembre 1897, qui a supprimé les octrois sur les boissons hygiéniques. Cette loi a autorisé des *taxes de remplacement*, dont beaucoup portent soit sur le revenu net des propriétés bâties, soit sur leur valeur vénale ; en 1906, le produit de celles ci atteignait 37 millions. En y joignant la taxe de balayage de Paris, on arrive à 41 millions comme produit de cette catégorie d'impôts, qui accroît très sensiblement les charges de la propriété bâtie dans les villes et qui porte à 9 ou 10 0/0 du revenu, comme moyenne générale, l'ensemble des contributions qu'elle supporte.

L'*incidence* de ces charges (envisagées indépendamment des autres impôts sur les sources de revenus) varie beaucoup suivant la situation économique des localités.

Dans un pays *en voie de progrès*, où il se bâtit des immeubles, il faut naturellement que le loyer de ces immeubles rémunère le capital qu'ils absorbent et que le taux de cette rémunération soit en rapport avec la situation générale du marché des capitaux ; les constructions ne se développent que si leur revenu, tous frais payés, répond à cette condition. Comme l'impôt foncier est une des charges que le propriétaire fait entrer dans ses calculs, cet impôt fait partie des frais dont il faut qu'il compte être couvert par l'élévation des loyers pour se décider à bâtir ; l'impôt foncier retombe ainsi nécessairement sur les locataires — et il y retombe également pour les maisons anciennes, car leur loyer est déterminé par la concurrence des maisons neuves nécessaires

pour satisfaire à la demande. Dans cette situation, le logement est un *service* vendu au locataire dont le coût se règle sur le *prix de revient*, et l'impôt foncier, élément de ce prix de revient, est finalement payé par le consommateur.

Mais cela n'est vrai que pour la portion du loyer qui rémunère le *capital* proprement dit absorbé par les constructions. Cette portion est absolument prépondérante dans les campagnes ou à la périphérie des villes, tandis qu'au centre des villes, il s'y ajoute un autre élément qui a le caractère économique d'une *rente*. L'avantage d'occuper une boutique, un appartement situé au milieu d'une agglomération se paye, et se paye souvent fort cher ; cette circonstance se traduit, pour les propriétaires, par une plus-value du sol indépendante du coût des constructions et, dans les très grandes villes, il arrive que le prix du terrain dépasse largement le prix de revient des bâtiments, de sorte qu'il finit par représenter l'élément principal de leur valeur locative. Or, cet élément de la hausse des loyers n'a aucun rapport avec les charges supportées par les propriétaires. Il dépend uniquement de l'intérêt que la population attache à installer son logement, ses bureaux, ses boutiques, ses ateliers plus ou moins près du centre des affaires et des plaisirs. Lorsque l'impôt prélève une partie du revenu qui provient de cette cause de hausse des loyers, le propriétaire n'a aucun moyen de le rejeter sur ses locataires, pour qui l'avantage de s'installer avenue de l'Opéra plutôt qu'à Asnières est totalement indépendant de la question de savoir si c'est le propriétaire ou l'Etat qui encaisse la différence entre le prix des logements sur un point ou sur l'autre. La partie correspondante de l'impôt sur la propriété bâtie est un impôt sur la *rente du sol*, qui reste à la charge exclusive du propriétaire.

Dans une ville en décadence, où la population diminue et où les bâtiments disponibles excèdent ses besoins, la totalité de l'impôt qui les frappe est dans le même cas. En effet, quand cette situation se réalise, nul ne bâtit plus que pour des raisons de convenance personnelle, et ce n'est plus le prix de revient des maisons neuves qui règle les loyers. Pour trouver des locataires, il faut que les propriétaires se contentent d'un revenu qui ne rémunère plus le capital dépensé, qu'ils consentent, sur le taux des loyers, la baisse nécessaire pour déterminer la population à se mettre plus à l'aise, en occupant à peu près tous les locaux disponibles. Le niveau auquel il faut descendre pour cela ne dépend que de l'aisance et des goûts de la population, et le chiffre prélevé par l'impôt sur le loyer ne le modifie en rien ; par suite, la con-

currence entre les propriétaires, qui craignent de voir leurs immeubles rester vacants, les oblige à garder à leur charge la contribution foncière et l'effet de celle-ci est de réduire le revenu des *capitaux immobilisés en quantité excessive dans les constructions*.

On voit que l'incidence de l'impôt sur les bâtiments est très variable suivant les cas. Cet impôt se traduit par une majoration du prix des loyers, là où ceux-ci dépendent surtout du coût des des maisons neuves et des frais qu'elles entraînent, tandis qu'il grève uniquement les propriétaires, quand il porte sur la plus-value des terrains ou sur des édifices anciens surabondants. Ici, comme pour la propriété rurale, la plus-value spontanée due au phénomène de la rente est une excellente matière imposable, et comme c'est surtout dans les villes qu'elle se produit, une taxe municipale sur les maisons y est très justifiée. Mais il ne faut pas oublier que la charge dont cette contribution grève les maisons neuves construites à la périphérie des agglomérations entraîne un relèvement d'égale somme sur tous les loyers, puisque la différence entre la valeur locative de ces maisons et celle des immeubles anciens et centraux reste uniquement réglée par la différence des avantages que procure l'occupation des unes ou des autres.

C. — Impôts sur l'exercice des professions commerciales, industrielles ou libérales. — Après la richesse immobilière, la principale source de revenus soumise à l'impôt direct est l'exercice des diverses professions. Toutefois, en France, la législation fiscale est très loin de les taxer toutes. D'abord, elle ne frappe aucun salaire : les fonctionnaires, les employés, les ouvriers, ne subissent aucun impôt direct sur la rémunération de leur travail. Cette exemption a été étendue, en 1858 et 1862, aux très petits entrepreneurs, tels qu'ouvriers travaillant chez eux ou au dehors seuls ou avec un apprenti de moins de 16 ans, veuves continuant avec un seul ouvrier le métier de leur mari, et le nombre des patentés a été en conséquence réduit d'environ 200.000 ou 300.000. Quelques très petits métiers sont même exonérés sans aucune restriction : chiffonniers, pêcheurs, marchands ambulants de denrées, etc. Les artistes ne vendant que leurs œuvres, les professeurs, les sages-femmes et les éditeurs de journaux sont également exemptés. Enfin, les cultivateurs ne supportent pas la patente sur les bénéfices de leur entreprise et des opérations commerciales qu'elle comporte ; la valeur locative du sol qu'ils exploitent est le seul élément de leur production qui soit imposé par la contribution foncière.

Les impôts sur les bénéfices professionnels n'atteignent donc, en fait, que les entreprises commerciales ou industrielles (y compris celles qui appartiennent à des sociétés anonymes) et la majorité des carrières libérales. Le principal d'entre eux porte le nom de contribution des *patentes*. C'est un impôt de quotité, dont le rendement suit le mouvement de la matière imposable.

Pour le proportionner aux *bénéfices réels* de chaque contribuable, il faudrait entrer dans les investigations et les appréciations dont nous avons montré les difficultés, en discutant la question de l'impôt général sur le revenu ; ce système a été complètement écarté par nos lois. On a proposé parfois de prendre pour base le *chiffre des affaires*, qui pourrait être déterminé plus aisément ; mais la proportion des bénéfices au chiffre des affaires, infime dans certains commerces en gros, devient énorme dans certaines professions spéciales et varie en outre prodigieusement d'un établissement à un autre dans un même métier. Il a paru qu'on arriverait à des résultats aussi justes, au point de vue de la proportionnalité de l'impôt, tout en laissant moins de place aux appréciations arbitraires, si l'on faisait reposer la taxe sur des *signes extérieurs*, envisagés comme constituant des *présomptions* de revenus plus ou moins élevés tirés de l'exercice des diverses professions. L'impôt est divisé en deux parties, dont l'importance est en moyenne à peu près égale : un droit professionnel, appelé *droit fixe* (quoique son taux varie souvent en raison d'éléments divers), et un *droit proportionnel* à la valeur locative des locaux occupés. Les bases de ces deux taxes ont été remaniées par toute une série de lois qui ont eu pour but d'adapter aussi exactement que possible les charges de chaque contribuable à son revenu probable, en tenant compte de tous les caractères divers que peut présenter chaque profession. Le régime actuellement en vigueur résulte d'une loi du 15 juillet 1880, revisée pour la dernière fois par celle du 19 avril 1905.

L'immense majorité des commerces figure dans un tableau A, où ils sont répartis en 8 classes. Pour chaque classe, le droit fixe varie suivant la population de la localité, 9 catégories étant établies à cet égard ; son montant reste compris entre un minimum de 1 franc et un maximum de 400 francs.

Un tableau B comprend surtout le haut commerce, banque, commission, grands magasins où sont réunis des rayons de vente au détail d'articles très divers, etc. Au droit fixe calculé d'après la population de la localité s'ajoute, pour chacune des catégories d'entreprises comprises dans ce tableau, une taxe calculée d'après

le nombre des employés ou d'après d'autres signes : nombre de spécialités des grands magasins, nombre de places offertes par les voitures en service dans une entreprise de transport, quantité vendue par les marchands en gros de boissons dont la circulation est soumise à la surveillance de l'administration (alcool, vin, bière), etc.

Un tableau C contient les industries taxées sans égard à la population du lieu où elles sont installées, pour lesquelles le droit fixe est calculé d'après l'importance des moyens de production : nombre des ouvriers, machines, métiers, etc.

Le droit proportionnel est calculé d'après la valeur locative, non seulement des locaux affectés à l'exercice de la profession (outillage fixe compris), mais encore de l'habitation personnelle du patenté ou du chef de l'établissement, considérée comme un des signes indicatifs du revenu fourni par sa profession. Ce droit proportionnel varie selon les professions ; il est compris, en général, entre un quinzième et un vingt-cinquième de la valeur locative, mais il monte dans certains cas jusqu'au tiers et il descend dans d'autres jusqu'au centième. Son montant est fixé, pour chaque catégorie, par un tableau D. Certaines professions (notamment les professions libérales), qui ne paient pas de droit fixe, ne figurent que dans ce tableau. Un grand nombre de patentables ont été transférés du tableau A aux tableaux B, C et D par la loi de 1905.

Les bases d'impositions sont calculées en vue d'arriver à ce que le principal de la patente représente, en moyenne, 3 0/0 environ du revenu tiré de l'exercice des professions taxées, revenu qui comprend à la fois la rémunération du travail du négociant, l'intérêt du capital constitué par son fonds de roulement, ses marchandises et son matériel, enfin ses bénéfices proprement dits. Mais, naturellement, un impôt établi d'après des signes qui n'ont qu'un rapport assez vague avec la prospérité de chaque établissement pèche beaucoup, au point de vue de la proportionnalité. Les anciens tarifs étaient, en général, plus favorables aux grandes entreprises qu'aux petites ; les lois de 1880 et de 1905 ont corrigé ce défaut, et la tendance actuelle est, au contraire, de réduire le plus possible la charge des petits patentés. Dans des cas heureusement rares jusqu'ici, le législateur s'est laissé influencer par des considérations tirées de l'intérêt porté à telle ou telle forme de commerce, ce qui tend à faire de la patente, non plus un mode de taxation équitable, mais un instrument d'intervention pour fausser les conditions de la concur-

rence entre les entreprises privées. C'est ainsi que les associations coopératives de consommation ne vendant qu'aux associés jouissaient, jusqu'à la dernière révision de la loi des patentes, d'une exemption qui suscitait les plaintes légitimes du commerce ; réduite aujourd'hui aux sociétés qui ne font que grouper des commandes sans tenir boutique, l'exemption ne peut plus être critiquée. En sens inverse, les grands magasins paient comme droit fixe, en dehors d'une première taxe calculée sur chaque branche d'affaires d'après l'effectif du personnel qui y est affecté, une seconde taxe, progressive celle-là, d'après le nombre de chevaux et voitures employés, partant à Paris de 15 francs pour un cheval et 30 francs pour une voiture et arrivant à 200 francs par cheval et 400 par voiture en sus de 90, puis une troisième taxe, également progressive, d'après l'effectif total du personnel, partant à Paris de 25 francs par tête pour la première centaine et augmentant de 10 francs par tête à chaque centaine nouvelle, de manière à atteindre 115 francs par tête dans la dixième centaine, 215 dans la vingtième, etc. ; cette progression se justifie, dans une certaine mesure, par les chances plus grandes de bénéfices d'un établissement où sont concentrées de nombreuses spécialités ; mais, à chaque instant, de nouvelles dispositions l'accentuent, si bien qu'elle dégénère peu à peu en un moyen d'entraver la concentration du commerce de détail, au grand détriment des consommateurs.

Malgré le mouvement de concentration des entreprises, malgré les nombreuses radiations résultant de l'extension continuelle de la franchise accordée aux petits métiers, malgré la réduction du territoire en 1871, le nombre des patentés va en augmentant sensiblement plus vite que la population, mais moins rapidement cependant que le principal de l'impôt, comme le montre le relevé suivant.

ANNÉES	TABLEAU A		TABLEAU B		TABLEAU C		TABLEAU D	
	Nombre de patentés	Principal de l'impôt	Nombre de patentés	Principal de l'impôt	Nombre de patentés	Principal de l'impôt	Nombre de patentés	Principal de l'impôt
1845. .	1 178 000	25.863.000	10.000	2.172 000	158 000	6.764.000	»	»
1869. .	1.218.000	45.510.000	14.500	4.469 000	197.000	12.780.000	52 000	1.554.000
1881. .	1.353.400	46.663.000	16.300	7.373 000	204.100	16.269.000	50.000	2 439.000
1907. .	1.463.200	50.318 000	43.900	15.081.000	209.000	23.138 000	119.900	5.497.000

L'Etat abandonne aux Communes 8 centimes sur le principal de la patente ; mais il perçoit des centimes additionnels bien plus lourds sur cette contribution que sur toute autre. Après la guerre de 1871, aux centimes généraux déjà nombreux établis par les lois antérieures, on en avait ajouté 63 nouveaux, réduits bientôt à 43, puis à 20 en 1880. En 1906, l'impôt a rapporté au total, dégrèvements déduits, 133 millions à l'Etat et 89 millions aux départements, aux communes et aux chambres de commerce ; le budget ordinaire de celles-ci est, en effet, alimenté par des centimes additionnels aux patentes qui, jusqu'en 1908, n'atteignaient que les premières classes. Si le principal représente bien 3 0/0 des revenus tirés de l'exercice des professions taxées, le total de l'impôt constitue un prélèvement de 7 0/0 environ sur ces revenus. Etant données les inégalités résultant de l'imperfection inévitable de la répartition, on ne pourrait relever ce taux moyen sans rendre l'impôt écrasant pour les entreprises qui se trouvent les plus taxées, eu égard à leur produit.

Au point de vue de l'*incidence*, on dit souvent que le commerçant *met la patente sur sa facture*. En effet, elle rentre dans les frais généraux grossissant l'écart qui doit nécessairement exister, entre le prix auquel il achète ses marchandises et celui auquel il les revend, pour qu'il ait intérêt à continuer ses affaires. Seulement, ce qui détermine cet écart, pour chaque commerce, c'est la comparaison de ses avantages avec ceux des autres métiers. Par suite, quand tous les commerces et toutes les industries sont également grevés par la patente, l'impossibilité d'y échapper par un changement de profession lui donne le caractère d'une charge générale, diminuant à la fois tous les profits. Au contraire, si un métier est spécialement surtaxé, il faut bien que la surcharge retombe sur la clientèle pour que ce métier ne soit pas délaissé, de telle sorte que les inégalités de la patente d'une profession à une autre se résolvent en une sorte d'impôt de consommation sur les produits des commerces ou des industries exceptionnellement imposés. Dans les branches d'affaires où les prix sont réglés par la concurrence internationale, les négociants des pays où la patente est plus élevée que dans les autres se trouvent surchargés d'un poids qui rend pour eux la lutte plus difficile sur le marché intérieur, s'il n'est pas protégé, et dans tous les cas sur le marché extérieur.

Il faut rapprocher de la patente quelques impôts assimilés pour

la plupart aux contributions directes et qui, comme elle, grèvent l'exercice de diverses professions.

L'exploitation des *Mines* n'est pas soumise à la patente et paie pour en tenir lieu : 1° une redevance fixe de 10 francs par kilomètre carré, 2° une redevance proportionnelle, montant à 5 0/0 du produit net et majorée de centimes additionnels représentant notamment la part des exploitants dans les bonifications ajoutées aux retraites des ouvriers mineurs en vertu de la loi du 31 mars 1903. Le produit net est arrêté, sur vérification des recettes et des dépenses réelles, par le service des contributions directes et par celui du contrôle des exploitations minières. Avec une redevance spéciale pour la rétribution des délégués mineurs, la taxe a produit près de 5 millions en 1906.

Diverses taxes spéciales ont pour objet de couvrir les frais de mesures de contrôle ou de protection instituées dans un intérêt de police et constituent une charge pesant sur un grand nombre de commerces et d'industries, que l'on peut assimiler à une patente supplémentaire. Tel est le cas des taxes assimilées à des contributions directes pour *la vérification des poids et mesures, des alcoomètres, des appareils à vapeur*, dont le montant annuel dépasse 6 millions, ou de la redevance perçue sur les titulaires de *brevets d'invention*, qui figure parmi les produits divers du budget et rapporte environ 4 millions.

Nous reporterons au contraire parmi les impôts de consommation certaines taxes qui ne grèvent que des industries spéciales, telles que les licences imposées aux entreprises soumises à la surveillance de la régie des contributions indirectes, les frais du contrôle particulier exercé sur les pharmacies, les chemins de fer, etc. Ces impôts n'ont plus pour but, en effet, de faire payer aux entreprises qui y sont soumises leur part d'un impôt général, mais de couvrir certains frais de surveillance en grevant leurs produits d'une charge particulière, — et même, en ce qui concerne le commerce des boissons, de remplacer une partie du droit de consommation perçu jusqu'en 1900 sur les vins et les bières ; l'équilibre entre les charges des diverses professions, qui seul fait de la patente un impôt général sur les profits, ne se produit donc plus, et l'effet des licences ou des frais de contrôle particuliers à une industrie est bien de charger indirectement les consommateurs de certains produits ou de certains services du montant d'un impôt spécial, s'ajoutant à la patente. Notre droit fiscal est d'accord avec le caractère économique que les conditions de l'incidence donnent aux impôts, en rangeant les licences spéciales

à certaines professions parmi les contributions indirectes, et la patente, générale en principe, parmi les contributions directes, bien que l'assiette de ces deux taxes soit souvent la même.

Les taxes de remplacement des octrois comprennent des impôts sur les *locaux commerciaux et industriels*, constituant une sorte de patente locale, qui ont produit plus de 2 millions en 1906.

Nous trouvons donc 15 millions d'impôts perçus pour l'État et 2 millions de taxes municipales qui doivent, au point de vue économique, prendre place à côté des patentes, portant le total des impôts sur l'exercice des professions à 239 millions.

D. — Prestations. — Si les bénéfices des entreprises agricole, et les salaires échappent à la patente, ils sont repris en parties sous une autre forme, par l'impôt municipal de la prestation. Cet impôt a pour objet spécial de pourvoir à l'entretien et à l'amélioration des chemins vicinaux, lorsque les autres ressources de la commune n'y suffisent pas. Il consiste en trois journées de travail, à fournir d'abord par chaque individu mâle, valide, non indigent, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, puis par chaque voiture attelée, bête de somme ou de trait ; une quatrième journée peut être ajoutée, pour les chemins ruraux. L'impôt est dû par tout travailleur isolé pour son compte, par tout chef d'établissement pour les membres de sa famille, ses serviteurs, ses attelages. C'est donc, au fond, un impôt sur la source de revenus constituée par le travail de l'homme et par une partie de l'outillage agricole, industriel ou domestique. En fait, la prestation n'existe pas dans les grandes villes, de sorte que c'est surtout sur l'agriculture qu'elle pèse.

La prestation ressemble à l'ancienne corvée, sauf les abus et les inégalités que celle-ci comportait et qui l'avaient fait abolir sous la Révolution. Perçue plus ou moins légalement sous l'Empire, abandonnée au début de la Restauration, elle a été régularisée par les lois de 1824 et 1836 sur les chemins vicinaux.

L'impôt peut être acquitté *en nature* ; mais chaque contribuable peut aussi l'acquitter *en argent*, d'après un taux de conversion fixé par le Conseil général. En fait, ce taux est généralement inférieur au montant réel des salaires, car il ne ressort en moyenne, pour toute la France, qu'à 1 fr. 69 pour la journée d'homme. Malgré cela, près des deux tiers de la prestation sont acquittés en nature. Les redevables préfèrent se libérer en allant faire des journées de travail, qu'on a soin de ne pas leur récla-

mer au moment des grands travaux des champs, ou en faisant convertir leurs prestations *en tâches* (charrois, terrassements, etc.), qu'ils effectuent à temps perdu. Si le travail ainsi fourni en nature ne peut pas être parfaitement utilisé au point de vue du service vicinal, il constitue pour les redevables une charge relativement minime. C'est pourquoi les propositions tendant à substituer à la prestation un autre impôt, en argent, ont toujours reçu des Conseils généraux consultés un accueil très peu favorable. La loi de finances du 31 mars 1903 (art. 5) autorise les Conseils municipaux à remplacer la prestation par des centimes additionnels, qui prennent le nom de taxe vicinale et qui, comme la prestation, peuvent être payés en nature. Les communes qui ont usé de cette faculté en 1906 sont au nombre de 11.000. Elles se multiplient rapidement, parce que, sous cette forme, l'impôt atteint les propriétaires n'habitant pas la commune ; chaque Conseil municipal trouve donc un petit avantage pour ses électeurs à l'adopter, sans qu'elle soit plus avantageuse pour l'ensemble du pays, puisque le total des charges reste le même.

La prestation, à raison de 3 journées de travail prélevées en général sur les 300 environ que comporte l'année, représente 1 0/0 du produit des sources de revenu imposables. Elle fournissait en 1903 environ 59 millions (en évaluant les journées d'après le taux de conversion) ; en 1906, elle n'a plus produit que 45 millions, dont 18 pour les journées d'hommes et 27 pour celles des chevaux et voitures. La différence est couverte par la taxe vicinale, dont nous comptons le produit avec celui des divers impôts directs auxquels elle s'ajoute.

L'*incidence* de la prestation est absolument directe et le contribuable ne peut en rejeter le poids sur aucune autre personne.

E. — Impôts sur les valeurs mobilières et les créances. — Les valeurs mobilières constituent l'une des principales formes de la richesse dans les sociétés modernes ; il est donc naturel que des impôts spéciaux les atteignent, et c'est même un des lieux communs des partis agrariens, dans tous les pays, de récriminer contre l'inégalité des charges qui pèsent sur la richesse mobilière d'une part, sur la propriété foncière de l'autre. Il importe, à ce point de vue, de remarquer qu'aucune comparaison rationnelle ne saurait être établie entre les impôts que nous avons examinés dans les paragraphes précédents et ceux qui frappent les valeurs mobilières, au moins quand il s'agit des valeurs créées par des *sociétés anonymes nationales*. Ces derniers, en

effet, ne frappent pas une *source* de revenu, mais une *forme* donnée aux droits acquis sur les revenus de biens déjà taxés ; ils constituent un impôt de *superposition*. Une société anonyme ne tire un revenu des capitaux versés par ses actionnaires ou ses obligataires qu'en les employant à construire ou à acheter des immeubles pour lesquels elle paie la contribution foncière, à exploiter des industries pour lesquelles elle paie la patente ; puis, lorsqu'elle les a payées, les titres qu'elle émet sont encore frappés d'impôts spéciaux, qui ne se substituent pas aux autres, mais s'y ajoutent. C'est ainsi que, le jour où une entreprise privée devenue trop importante se transforme en société anonyme, le fisc, sans l'alléger d'aucune de ses charges antérieures, lui en impose de nouvelles. Ces charges supplémentaires sont justifiées, sans doute, par les avantages spéciaux que comporte la forme particulière ainsi donnée à la propriété, — par le fait aussi que la fraction de la patente qui est basée sur le loyer de l'habitation personnelle des commerçants et industriels n'atteint les sociétés anonymes qu'en raison du logement de leurs directeurs, généralement minime eu égard à l'importance de leurs affaires. Mais la surtaxe justifiée par ces raisons ne saurait, sans iniquité, égaler l'impôt principal qui frappe les véritables sources de revenu, terres, maisons, entreprises commerciales, etc.

Une superposition analogue se trouve dans l'impôt prussien, sur le revenu, qui taxe celui des sociétés anonymes (personnes morales) en même temps que le revenu que les particuliers encaissent comme actionnaires de ces mêmes sociétés. Mais le revenu des personnes morales se calcule après déduction des charges des emprunts et d'un intérêt de 3 1/2 p. cent sur le capital-actions, de sorte qu'en réalité, la part des dividendes excédant ce taux est seule frappée deux fois.

A l'inverse des valeurs nationales, les *valeurs étrangères* possédées par des Français constituent bien une richesse spéciale, non imposée encore en France, qu'il est juste de taxer aussi bien que les autres ressources des particuliers. Toutefois, l'équité oblige à ne taxer qu'avec modération des revenus dont les sources ne bénéficient en rien de nos services publics et paient déjà, dans leur pays d'origine, les impôts établis pour couvrir les frais de services similaires. Il serait d'ailleurs pratiquement difficile de taxer lourdement ces revenus, en raison de l'extrême facilité avec laquelle ils peuvent être dissimulés.

Enfin, en ce qui concerne les *emprunts de l'Etat*, l'impôt sur le revenu n'est qu'un jeu d'écritures, — et en ce qui concerne

ceux *des départements et des communes*, dont le service est assuré au moyen des contributions publiques, les taxes spéciales qui les frappent constituent en quelque sorte un *impôt sur l'impôt*; nous étudierons ces cas spéciaux après la question générale de l'incidence des taxes sur les valeurs mobilières.

En France, les impôts sur les valeurs mobilières frappent de la même façon, en principe, les actions et obligations des sociétés, les emprunts des villes ou des provinces françaises ou étrangères. Seuls, les fonds d'Etat sont soumis à un régime spécial, motivé, en ce qui concerne la rente française, par la confusion qui existe entre l'Etat débiteur et l'Etat percepteur de l'impôt, et, en ce qui concerne les emprunts des Etats étrangers, par les ménagements que nécessitent les relations diplomatiques.

Les impôts sur les valeurs mobilières autres que les fonds d'Etat sont au nombre de trois, perçus par l'Administration de l'Enregistrement.

L'impôt sur le *revenu*, établi en 1872, était d'abord fixé à 3 0/0 des dividendes, intérêts et primes de remboursement effectivement payés aux propriétaires des titres. Il a été porté à 4 0/0 en 1891, puis élevé en 1901 au double, soit 8 0/0, en ce qui concerne spécialement les lots s'ajoutant parfois aux primes de remboursement pour quelques valeurs. En droit, cet impôt est à la charge des porteurs de titres ; il est retenu, sur les coupons, primes ou lots, par les sociétés ou les administrations qui ont créé les titres, et ce sont celles-ci qui le versent au Trésor. Les associations ou congrégations qui ne distribuent pas de dividende paient l'impôt de 4 0/0 sur leurs revenus de toute nature.

Les titres sont frappés, lors de leur création, d'un second impôt, appelé droit de *timbre*, institué en 1850 et montant à 1,20 0/0 de leur valeur nominale. Ce droit peut être converti en un abonnement de 0,06 0/0 de la même valeur, payable chaque année jusqu'à l'extinction du titre. Il est à la charge des sociétés, villes, etc., sans que celles-ci en retiennent en fait le montant sur les porteurs de titres.

Le droit de *transmission*, créé en 1857, puis relevé considérablement en 1872, frappe en principe toute négociation de titres d'un impôt fixé à 0,50 0/0 du prix payé. Pour les valeurs au porteur, dont la vente échappe à toute constatation, cet impôt est remplacé par une taxe annuelle d'abonnement, montant à 0,20 0/0 du cours moyen de l'année précédente. Le rapport entre ces deux taux suppose que les titres au porteur changent de mains,

en moyenne, tous les 2 ans 1/2. Le projet de budget de 1909 prévoit un relèvement à 0,25 0/0 de la taxe sur ces titres, et l'on ne peut guère contester la légitimité de ce relèvement, ou même d'un relèvement plus élevé encore, si l'on admet, comme nous le ferions volontiers, que la forme au porteur, présentant très peu de sécurité, ne doit être adoptée que pour les valeurs achetées avec l'intention de les revendre très prochainement ; seulement, pour qu'un régime fiscal imposant en quelque sorte la forme nominative n'eût pas de répercussion grave sur le crédit public et sur le développement général des affaires françaises, il faudrait faire cesser les inquiétudes répandues dans le public par les menaces d'impôts comportant une progression sans cesse aggravée sur les capitaux transmis par succession ou sur les revenus qu'il n'est pas possible de dissimuler. Le droit de transmission est versé au fisc par la personne morale qui a créé le titre ; celle-ci se le fait rembourser par les intéressés en cas soit de transfert, soit de conversion de titres nominatifs en titres au porteur ou inversement, cette opération étant assimilée jusqu'ici à un transfert pour le paiement de l'impôt ; elle le retient sur les coupons, pour les titres au porteur. Pour ces derniers titres, l'abonnement représentant le droit de transmission est déjà égal à l'impôt sur le revenu, lorsqu'ils se capitalisent sur le pied d'un revenu de 5 0/0 ; il lui est notablement supérieur pour les titres, les plus nombreux aujourd'hui, qui ne rapportent que 4 0/0 ou 3 0/0 du capital évalué d'après le cours moyen de l'année précédente.

Les trois impôts sont payés pour la totalité des titres émis par les *sociétés ou les administrations françaises*, sans qu'il soit accordé aucune déduction pour ceux qui sont placés à l'étranger. Il serait difficile de faire une déduction de ce genre sans s'exposer à des fraudes. Mais il est évident qu'il y aurait là une raison sérieuse de ne pas trop taxer les valeurs mobilières, dans un pays qui aurait besoin de faire appel aux capitaux étrangers pour développer son industrie, ce qui n'est heureusement pas le cas de la France.

Pour les *valeurs étrangères*, l'impôt est dû sur les titres qui circulent en France. Toute *société*, *ville*, *province* qui veut émettre publiquement ses titres en France ou les y faire inscrire à la cote d'une Bourse doit faire agréer un représentant solvable, qui garantit le paiement de l'impôt. Le nombre des titres qui seront considérés comme circulant en France est fixé tous les trois ans par le Ministre des Finances, sur l'avis d'une commission qui se renseigne soit auprès des agents de change et des banquiers fai-

sant le service des coupons, soit au moyen des constatations faites à l'occasion des successions par le service de l'enregistrement, etc. L'impôt sur le revenu, le timbre et le droit de transmission (ces deux derniers payés obligatoirement sous la forme de l'abonnement), sont dus chaque année sur ce nombre de titres, et l'établissement taxé ne peut s'y soustraire qu'en renonçant à la cote de nos Bourses. Pour les valeurs qui ne figurent pas à la cote officielle, le même régime peut être adopté par les sociétés dont les titres ont un marché un peu important en coulisse. Les titres qui n'ont fait l'objet d'aucun abonnement sont censés n'être négociés en France qu'accidentellement ; nul d'entre eux ne peut faire l'objet d'une livraison sans être revêtu d'un timbre spécial, dont l'apposition donne lieu au paiement du droit au comptant ; pour ce cas particulier, le droit de timbre a été porté en 1895 à 2 0/0 de la valeur nominale. Ces titres ne sont soumis à aucun autre impôt ; mais les sociétés étrangères qui possèdent en France certaines sources de revenus et qui n'y font pas inscrire leurs titres à la cote officielle sont soumises à l'impôt de 4 0/0 sur ces sources de revenus.

Les *fonds d'États étrangers* ne sont soumis qu'au paiement du droit de timbre au comptant, sur chaque titre effectivement négocié en France. Ils bénéficiaient jusqu'ici d'une réduction du tarif à 1 0/0 du capital ; mais à partir du 1er avril 1907, le taux a été porté à 2 0/0.

Les *fonds d'État français* sont exempts de tout impôt.

Si la première des taxes que nous venons d'énumérer est évidemment un impôt sur le revenu, le timbre et le droit de transmission ont au contraire un caractère mixte, puisqu'ils peuvent être perçus soit en une fois, à l'occasion d'un acte déterminé (création, vente ou conversion d'un titre), soit annuellement sous forme d'abonnement. Il faudrait donc les ventiler entre le groupe d'impôts que nous étudions en ce moment et les impôts sur les actes que nous énumérerons plus loin. Nous croyons faire équitablement cette ventilation en comptant ici l'impôt du timbre, qui frappe d'un prélèvement inévitable, en capital ou en annuité, toutes les entreprises basées sur l'émission de valeurs mobilières, et en classant au contraire plus loin, avec les droits sur les transactions, le droit de transmission, auquel échappent absolument les valeurs mobilières nominatives que leur détenteur garde en portefeuille.

Aucune taxe locale ne frappe les valeurs mobilières ; la nécessité presqu'absolue de percevoir ce genre d'impôts par l'intermé-

diaire des établissements émetteurs ne permettrait guère de taxer les valeurs détenues spécialement par les contribuables d'un département ou d'une ville.

Le produit de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et des taxes assimilées a été de 91 millions en 1906. Il suit dans une certaine mesure les fluctuations des dividendes des entreprises industrielles ou commerciales, mais, dans l'ensemble, il progresse nécessairement à mesure que la richesse générale se développe et que les valeurs mobilières se popularisent. Le revenu taxé dépasse aujourd'hui le double de ce qu'il était à l'origine, il y a trente cinq ans.

L'impôt du timbre sur les valeurs mobilières a produit 46 millions en 1906. Les valeurs étrangères entrent dans ce chiffre pour 26 millions, dont 21 proviennent du droit de 1 0/0 sur les titres d'État introduits sur le marché. Ce produit est très variable suivant l'importance des émissions sur la place de Paris ; en 1906, l'emprunt russe à lui seul a fourni un produit de 12 millions.

L'ensemble des deux taxes représente 137 millions d'impôts sur les valeurs mobilières, auxquels nous verrons plus tard que le droit de transmission ajoute une soixantaine de millions.

L'*incidence de l'impôt sur le revenu des valeurs françaises* est très différente, selon que l'on envisage les titres émis *avant* ou *après* l'établissement de la taxe.

Pour tous les titres *en circulation quand l'impôt a été créé* (et de même, en ce qui concerne la majoration de 1 0/0 réalisée en 1891, pour les titres existant déjà avant cette date), l'impôt a frappé exclusivement les personnes qui détenaient ces titres à ce moment. Le titre qui produisait 1 franc de revenu en 1871 n'a plus produit que 0 fr. 97 en 1872, puis 0,96 en 1891. La réduction du revenu a été immédiatement considérée à bon droit comme définitive ; le cours s'est donc réglé en conséquence, et la valeur de chaque titre, depuis lors, se détermine en capitalisant, d'après le taux courant de l'intérêt et les risques spéciaux de l'affaire, le revenu diminué de trois centièmes d'abord, de quatre centièmes ensuite. La baisse du capital, dans la proportion où le revenu était diminué, étant un fait accompli, les acheteurs ultérieurs n'ont payé les titres qu'en raison du revenu réduit, et par suite ils ne supportent plus en réalité l'impôt. Il s'est passé quelque chose d'analogue à ce qui se passerait pour l'impôt foncier, si la fixité des évaluations cadastrales et du nombre des centimes était absolue : l'impôt équivaut, en pareil cas, à un transfert partiel de

propriété de la source du revenu taxé à l'Etat, et n'atteint plus ensuite les détenteurs successifs du surplus de ce revenu.

On a contesté cette théorie, en invoquant ce fait que les cours des valeurs mobilières, en 1872 et les années suivantes, ont été sensiblement plus élevés qu'en 1871. Cela tient à ce que l'impôt a été établi au moment d'une dépression formidable et passagère des cours ; la baisse qu'il a amenée a été compensée, et bien au-delà, par le mouvement de hausse qui suivait nécessairement l'effroyable crise de la guerre. Mais il suffit de comparer, depuis que le marché est revenu au calme, le cours de la rente avec celui des titres de même sécurité, comme les obligations garanties par l'Etat, pour voir que l'existence de l'impôt amène, entre le prix des titres qu'il grève et celui des titres qu'il ne grève pas, une différence permanente qu'aucune autre raison n'explique.

Pour les titres émis *postérieurement à la création de l'impôt*, la diminution de valeur, résultant du prélèvement que l'Etat opérera sur le revenu, se manifeste dès le moment de l'émission ; le prix auquel se fait celle-ci est diminué d'autant, de sorte que les Sociétés ou les Villes qui empruntent doivent émettre un plus grand nombre de titres pour réaliser le même capital. Le fait qu'une obligation 3 0/0 de 500 francs, qui leur coûte 15 francs d'intérêt annuel, ne rapporte que 14 fr. 40 au porteur et que celui-ci la paie en conséquence, se traduit pour les personnes morales par une augmentation des charges qu'elles doivent supporter quand elles ont besoin d'emprunter une somme déterminée. Ainsi, *en ce qui concerne les sociétés*, le dividende des actionnaires est diminué, non seulement de l'impôt de 4 0/0 qui le frappe directement, mais aussi de celui qui porte légalement sur le coupon des obligations et dont l'effet pratique est d'accroître le coût des emprunts ; il faudrait que le produit de l'affaire fût plus élevé, d'une somme égale au total de ces charges, pour procurer à ceux qui en courent les risques une même rémunération, et l'impôt constitue par là même une entrave au développement des entreprises constituées sous cette forme. *En ce qui concerne les villes et les départements*, l'impôt dû à l'Etat se traduit par une augmentation égale des taxes locales nécessaires pour assurer le service de l'emprunt émis dans le public, en sorte que la taxe sur le revenu des valeurs mobilières atteint, non les porteurs de titres, mais les contribuables de la localité débitrice.

Pour le droit de *timbre*, que l'émetteur n'essaie même pas de récupérer sur les porteurs de titres, l'incidence se traduit toujours par une charge pesant sur les actionnaires, s'il s'agit des

actions ou des obligations d'une société française, sur les contribuables, s'il s'agit d'un emprunt municipal ou départemental.

Le droit de *transmission*, qui revêt l'aspect d'un impôt sur le revenu pour les titres au porteur, mais auquel les titres nominatifs échappent quand ils ne changent pas de main, déprime les cours des valeurs non classées ou mal classées, tandis qu'il ne pèse que dans une faible mesure sur celui des titres que leur clientèle acquiert surtout en vue de les garder en portefeuille. La dépression a été supportée au début par les porteurs des titres en circulation ; aujourd'hui, elle renchérit les emprunts nouveaux ou rend plus difficile la création de sociétés anonymes.

Si maintenant nous envisageons *les valeurs étrangères*, nous constaterons que l'ensemble des impôts qui les grèvent, en France, constitue soit une charge sur le revenu soit un prélèvement sur le capital, selon que le paiement est fait sous l'une ou l'autre des deux formes admises. Que l'émetteur étranger garde ces charges à son compte, dans les écritures, ou qu'il essaie de les faire supporter par le porteur français, c'est finalement lui qui paie, puisque, dans ce dernier cas, le cours d'émission est diminué d'autant. L'impôt tend donc à rendre plus onéreux l'appel aux capitaux français. Mais cet appel n'est pas obligatoire et les étrangers n'y recourent que si, tout compte fait, ils trouvent plus d'avantages à supporter nos impôts qu'à s'adresser ailleurs. Ainsi, les impôts sur les valeurs mobilières tendent à diminuer le nombre des cas où les émissions étrangères se font sur la place de Paris, où la cote dans nos Bourses est demandée pour des titres exotiques ; ils diminuent le rôle joué par la France dans le marché des valeurs internationales. En même temps, le fait que nos valeurs nationales restent grevées des impôts français, quand elles s'écoulent au dehors, rend cet écoulement plus difficile. Dans l'ensemble, ces impôts constituent un obstacle aux communications entre la France et le marché mondial des capitaux. Or, nous avons exposé, en étudiant la théorie des changes, quel intérêt il y a pour un pays à ce que l'équilibre entre ses dettes et ses créances, vis-à-vis de l'extérieur, se rétablisse aisément par le mouvement des valeurs internationales, qui en est le régulateur le plus efficace. Des impôts élevés sur les valeurs mobilières sont, à ce point de vue, un mal sérieux.

Il faut ajouter qu'en ce qui concerne les valeurs étrangères circulant en France, on arriverait bien vite à la limite au delà de laquelle l'impôt cesserait d'être perceptible, au moins sur les gros et les moyens capitalistes. Rien n'est en effet plus facile pour

ceux-ci, quand ils veulent faire un placement en valeurs exotiques, que de les acheter sur une place étrangère, de les placer en dépôt dans une banque située hors de nos frontières et de recevoir leurs revenus sous forme de chèques, en échappant à tout impôt national. La limitation que ces facilités opposent à l'impôt général et progressif sur le revenu global des citoyens s'applique, à plus forte raison, à l'impôt spécial sur les titres étrangers.

Les considérations que nous venons de développer sur l'incidence donnent la solution de la question très controversée de savoir si un Etat peut et doit taxer les titres de sa *propre dette*.

Il va de soi d'abord qu'un impôt spécial, établi sur la rente sans frapper les autres valeurs mobilières en même temps et dans la même proportion, équivaut à une banqueroute partielle. Mettre un impôt de 20 0/0 uniquement sur le revenu de la dette publique, c'est dire que l'Etat ne paiera plus désormais cette dette que dans la proportion des quatre cinquièmes. Un Etat qui agit ainsi manque à la foi publique et nuit à son crédit pour l'avenir, car rien ne garantit ses créanciers contre la majoration indéfinie d'une taxe dont ils sont seuls à souffrir. L'Italie, en 1894, a porté de 13,20 à 20 0/0 le taux de l'impôt par cédules sur la richesse mobilière, en faisant porter le relèvement intégral presqu'uniquement sur les fonds d'Etat, car une réduction s'élevant au quart du montant de l'impôt était accordée aux valeurs qui n'étaient pas émises ou garanties par des administrations publiques ; l'établissement de cette différence de 5 0/0 entre le taux d'impôt appliqué aux autres valeurs et le taux appliqué aux titres d'Etat, motivée uniquement au fond par la facilité plus grande de perception pour ces derniers, ressemblait singulièrement à un simple refus de payer une petite fraction de sa dette.

Inversement, l'institution d'un impôt sur la rente, au moment où un impôt égal est institué sur tous les autres titres, ne saurait donner lieu à aucune critique. Quand la France, en proie à des charges accablantes en 1872, a dû prélever pour la première fois 3 0/0 sur le revenu des propriétaires de toutes les valeurs mobilières nationales en circulation, elle n'eût en rien violé la foi publique en faisant supporter aux détenteurs de la rente, dans la même proportion, une part du désastre.

Mais il faut bien remarquer qu'en ce qui concerne les rentes émises depuis lors, l'impôt se fût traduit par un simple jeu d'écritures. La rente du type nominal 5 0/0 ou 3 0/0, devenue en réalité du 4,85 ou du 2,91 0/0, impôt déduit, aurait dû être émise à un

cours réduit en conséquence. Il eût fallu émettre plus de titres pour réaliser un même capital, et l'intérêt de la dette eût été accru exactement du montant de l'impôt à retenir sur les coupons.

Il est vrai que l'assujettissement de la rente à l'impôt initial eût permis d'appliquer ensuite la surtaxe de 1 0/0, établie en 1891, aux titres créés de 1872 à 1890. Mais précisément, le fait que le régime appliqué à la rente la mettait à l'abri de ces éventualités a contribué à faciliter nos emprunts, et peut-être la crainte des majorations d'impôts eût-elle été plus onéreuse que l'impôt sur les titres anciens n'eût été profitable, par suite du tort porté à notre crédit lors des grandes émissions faites après la guerre, à un moment où l'équilibre budgétaire était loin d'être rétabli. C'est pour attirer en France les capitaux du monde entier que M. Thiers a voulu ériger en principe la franchise d'impôt de la rente, de même que c'est pour éviter à ce moment toute difficulté avec les Gouvernements étrangers qu'il n'a pas appliqué à leurs fonds d'Etat l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières; le succès inespéré des emprunts contractés pour la libération du territoire porte à penser que le calcul était bon.

Ce qui est certain, c'est que, ayant adopté à ce moment le parti de la non-taxation de la rente, la France ne peut plus aujourd'hui revenir au parti opposé. Depuis plus de trente ans, le cours de la rente et le taux des émissions se règlent en tenant compte du régime fiscal différent appliqué à ce titre et aux autres valeurs. On ne pourrait, sans une véritable confiscation, reprendre aux porteurs actuels le privilège qu'ils ont payé à sa valeur dans les partages, les ventes, etc. Un seul exemple met bien en relief l'impossibilité morale d'une pareille mesure. Pendant plusieurs années, l'Etat a réalisé simultanément deux catégories d'emprunts pour les travaux de Chemins de fer : il émettait directement de la rente 3 0/0 amortissable et faisait émettre par les Compagnies, en représentation des subventions à elles dues, des obligations dont il supportait toutes les charges. Les deux catégories de titres étaient identiques : coupures rapportant 15 francs, amortissables à 500 francs dans une période d'environ 75 ans ; seulement, les unes échappaient à tout impôt, les autres subissaient l'impôt sur le revenu et le droit de transmission ; en conséquence, les premières se vendaient de 25 à 45 francs plus cher que les dernières. L'Etat ne saurait, sans déloyauté, supprimer aujourd'hui un privilège qu'il s'est ainsi fait payer à beaux deniers comptants. S'il voulait le faire, la bonne foi la plus élémentaire exigerait qu'il remboursât au porteur actuel du titre la majoration de prix que

celui-ci a supportée, lors de son acquisition, parce qu'il a compté sur les engagements du législateur, et dès lors l'opération ne rapporterait rien au fisc.

En résumé, la question de savoir s'il convient d'imposer la rente *en même temps* que les autres valeurs mobilières est controversable : sur les titres préexistants, l'impôt procure un revenu légitime ; pour les titres futurs, il crée tout simplement une complication d'écritures et fait perdre au crédit de l'Etat l'avantage que comporte la sécurité absolue de l'acheteur vis-à-vis des charges fiscales ultérieures. Le seul avantage de cette complication, c'est de supprimer le privilège apparent que le public croit voir dans l'exemption d'impôts dont les rentiers semblent bénéficier, tandis qu'ils l'ont payée en réalité. En tout cas, l'impôt sur la rente institué *isolément*, fût-ce même pour mettre fin à une exemption admise jusque-là, est indéfendable.

Il faut ajouter qu'une fois qu'on est entré dans la période des *conversions*, la question perd tout intérêt. En effet, un titre de rente 3 0/0, frappé d'un impôt de quatre centièmes du revenu, est en réalité du 2,88 0/0, qui arrive plus tard au pair, qui peut plus difficilement être converti que du 3 0/0, et qui doit, lors des conversions, subir une réduction d'intérêts moindre, si l'on ne veut pas s'exposer à des demandes de remboursement. L'Etat reperd ainsi, d'un côté, ce qu'il gagne de l'autre. Au fond, l'impôt sur la rente, quand il n'est pas une banqueroute déguisée, équivaut tout bonnement à un changement de type de la rente, réalisé en appelant par exemple 3 0/0 du 2,88 0/0 et 3,50 0/0 du 3,36 0/0. C'est pourquoi l'Etat italien, lorsqu'il a récemment converti ses rentes en 3,75 0/0, n'a pas maintenu l'impôt de 20 p. cent qui l'aurait obligé à donner au titre nouveau la qualification 4,80 0/0 afin de constituer le revenu net de 3,75 jugé nécessaire au succès de l'opération ; il a cru plus simple et plus profitable d'émettre du 3,75 affranchi de tous impôts présents et à venir, mais qui sera converti *de plano* en 3,50 0/0 dès 1912. En sens inverse, rien ne serait plus facile, en France, que de supprimer loyalement l'exemption d'impôt, quand le cours du 3 0/0 permettra de faire une conversion, en offrant au porteur le choix entre le remboursement à 100 francs ou la délivrance d'un nouveau titre soumis aux impôts de droit commun. Ce serait tout simplement une forme spéciale de conversion, n'offrant aucun avantage d'ailleurs sur toute autre forme. L'intérêt de la question ne vaut pas l'encre qu'elle a fait couler.

Nous avons raisonné, jusqu'ici, en envisageant uniquement l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. En ce qui concerne

le droit de *timbre*, qui reste à la charge de l'émetteur, on ne peut trouver aucun avantage sérieux à ce que l'État se le paye à lui-même. Quant au droit de *transmission*, comme il ne vise pas une situation permanente et n'entre que dans une faible mesure dans les calculs des acquéreurs, on ne peut guère admettre qu'il y ait droit acquis à son sujet ; aussi ne voyons-nous aucune raison de maintenir pour cet impôt l'exemption dont jouit la rente, pourvu qu'en la supprimant, on fasse gratuitement la première mise au nominatif des titres au porteur.

En ce qui concerne les *emprunts des localités*, comme ce ne sont pas elles qui encaissent les impôts sur les titres, il n'y a plus compensation entre le produit de ces impôts et les charges qu'ils entraînent. La taxation de ces valeurs constitue au fond un impôt supplémentaire, établi au profit du fisc, sur les contribuables des départements ou des villes qui s'endettent. On pourrait avec avantage exonérer de l'impôt sur le revenu et du timbre celles de ces valeurs qui seront créées à l'avenir, du moment où une exception est déjà faite pour la rente.

Les *créances* autres que les valeurs mobilières sont en général exemptes d'impôt. Cette exemption est-elle justifiée ?

Il faut remarquer d'abord qu'un impôt sur le revenu des créances, comme un impôt sur les valeurs mobilières, est un impôt de superposition. La plupart des prêts ont pour objet de permettre à l'emprunteur d'acheter, d'étendre ou d'améliorer un immeuble, un fonds de commerce, un établissement qui paie les impôts. Le fait qu'une partie du capital ainsi taxé a été avancée par un tiers, à qui le propriétaire verse en conséquence une fraction de son revenu, ne crée pas une nouvelle source de richesse justifiant un second impôt. L'impôt sur le revenu des créances retomberait d'ailleurs sur l'emprunteur, car, dans la comparaison entre les prêts à des particuliers et les autres placements, le prêteur tient naturellement compte des diverses charges afférentes à chacun d'eux et, si un impôt s'ajoutait à celles qu'entraînent les prêts privés, l'intérêt réclamé serait en général majoré d'autant.

Pour les créances chirographaires, qu'aucun acte public ne révèle, l'établissement de l'impôt serait en pratique impossible. Pour les créances hypothécaires, qui sont nécessairement portées à la connaissance de l'Administration, on a souvent songé à l'instituer. Pour éviter l'iniquité évidente qu'il y aurait à percevoir un double impôt sur le revenu unique que donne une propriété, par le motif que cette propriété est hypothéquée, on a songé par-

fois à réduire l'impôt foncier précisément du montant de la taxe perçue sur la créance hypothécaire. Pour les emprunts contractés antérieurement à la loi qui établirait ce régime, il aurait pour effet réel de modifier par voie d'autorité des contrats privés, en faisant retomber sur l'un des contractants une charge qui incombait à l'autre dans leurs prévisions, ce qui serait inique. Pour les contrats ultérieurs, il est évident que le taux des emprunts hypothécaires serait majoré d'autant, et que la perception de l'impôt sur le créancier, au lieu du débiteur, serait une simple complication d'écritures (1).

Ainsi, les créances ne sont en général frappées que de droits d'*actes*, perçus seulement dans certains cas, que nous retrouverons à propos des impôts sur les transactions. Toutefois, il y a une catégorie d'avances qui est frappée, sous forme de droit de timbre proportionnel, d'un impôt équivalant en fait à un impôt sur le revenu. Ce sont celles qui sont constatées par des *effets de commerce* ou par des *warrants*. Les effets de commerce étant destinés à circuler de main en main et à aboutir dans des banques, on ne peut guère se risquer à les créer sans payer l'impôt. Celui-ci est de 0,05 0/0 du capital. Les effets ont, en général, une durée de 1 à 3 mois, soit 2 mois en moyenne, et le taux de l'escompte, en temps normal, est de 2 1/2, 3 ou 3 1/2 p. cent; le produit du placement de courte durée fait en escomptant chacun d'eux ne monte donc guère qu'à 0,50 0/0 du capital. Ainsi, l'impôt représente, en moyenne, quelque chose comme 10 0/0 de ce revenu. Il a produit 19 millions en 1906.

L'émission des billets de banque qui, quand ils ne représentent pas simplement l'encaisse métallique déposée à la Banque, constituent une sorte d'emprunt gratuit fait au public et affecté en fait à l'escompte des effets de commerce, est taxée sous deux formes différentes. La Banque paie un droit de timbre annuel, qui est de 0,20 00/00 sur la circulation improductive et de 0,50 00/00 sur la circulation productive excédant l'encaisse. Elle verse en outre au Trésor, depuis 1897, une redevance égale au huitième du produit annuel calculé en multipliant la circulation productive moyenne par le taux moyen de l'escompte. Les charges subies par elle, de ce chef, se sont élevées, en 1906, la première à 1 million, la seconde à 5 millions.

(1) Les créances hypothécaires étant exemptes d'impôt, le droit de timbre sur les obligations du Crédit foncier, qui représentent des créances analogues, est réduit au comptant au taux de 0 fr. 05 0/0, au lieu du taux de 1 fr. 20 0/0 applicable aux autres valeurs mobilières.

Cela fait en tout 25 millions que l'Etat prélève sur le produit des avances provisoires qui servent à alimenter les fonds de roulement du commerce. C'est là une charge qui pèse dans une certaine mesure sur les revenus commerciaux, par le renchérissement de l'escompte. Mais comme, de nos jours, les fonds en dépôt dans les établissements de crédit, qui ne peuvent guère recevoir d'autre emploi que d'alimenter ces placements temporaires, sont en général surabondants, comme l'émission des billets de Banque n'est guère limitée que par les besoins de la circulation, la concurrence entre les prêteurs de cette catégorie toute spéciale fait que ce sont plutôt eux qui supportent l'impôt. Il en résulte que celui-ci a pour conséquence moins le renchérissement de l'escompte que l'abaissement du revenu des dépôts à vue, tombé en France aujourd'hui à 1/2 p. cent environ.

Le produit total des impôts sur les valeurs mobilières autres que le droit de transmission et des impôts sur les créances taxées (effets de commerce et billets de Banque) s'est donc élevé à 162 millions en 1906.

F. — Impôts sur les successions et les donations ; taxe de mainmorte et droit d'accroissement. — Les impôts que nous avons étudiés jusqu'ici (sauf le droit de timbre pour certaines valeurs) sont perçus chaque année sur les revenus provenant de telle ou telle source. Nous y joindrons un impôt qui frappe la richesse acquise, non pas chaque année, mais à l'occasion d'événements qui se reproduisent seulement de loin en loin, les mutations par décès ou les donations. Nous classons cet impôt, non avec les taxes sur les transactions, comme le fait la législation fiscale qui le range parmi les droits d'enregistrement, mais avec les impôts directs sur les sources de revenus, parce qu'il frappe une de ces sources, non pas quand elle fait l'objet de contrats potestatifs pour celui qui la détient, mais chaque fois que survient un changement de propriétaire d'une nature toute spéciale, lequel se reproduit nécessairement de génération en génération. Les donations sont classées avec les successions, au point de vue fiscal, parce que l'immense majorité d'entre elles présente le caractère d'avances d'hoirie, faites par les parents à leurs enfants.

Cet impôt constitue, comme ceux qui frappent les valeurs mobilières, un *impôt de superposition*, en ce qui concerne les biens productifs de revenu, puisqu'il s'ajoute aux impôts sur le revenu. Cette superposition est légitime, si l'on suppose que tous les revenus sont taxés à peu près également par les impôts directs.

car elle constitue une application de l'idée très juste qu'il convient de charger la richesse acquise plus que les revenus dus au travail et au talent. Le droit de succession est d'ailleurs le seul impôt qui frappe les biens non productifs de revenus, tels que meubles, bijoux, objets d'art, etc., qu'il est légitime d'atteindre dans une certaine mesure.

Les droits de succession, qui existaient déjà sous l'Empire romain, ont été parfois présentés comme une sorte de *rachat* de la mainmise que l'Etat pourrait appliquer aux biens sur lesquels le droit naturel du propriétaire s'éteint par la mort. Cette idée a pu s'expliquer autrefois pour les biens féodaux, dont le domaine éminent appartenait au seigneur et que celui-ci était censé donner à nouveau à fief à l'héritier de son vassal. Si l'on admet, comme nous le faisons, que le droit de disposer après soi de ses richesses est la conséquence nécessaire du droit de les consommer, inhérent à toute propriété, on ne saurait voir dans la taxe perçue au décès de celui qui a conservé certains biens au lieu de les dilapider une sorte de participation de l'Etat dans une succession sur laquelle il n'a aucun droit ; c'est bien un impôt, ou tout au plus une rémunération du service rendu en assurant la transmission régulière des biens. Il n'y a qu'un cas où l'idée de partage nous paraisse admissible, c'est celui où la loi attribue une sucession *ab intestat* à des parents éloignés. Nous avons vu en effet (Livre III, chap. 2, § 3, B) que la dévolution des biens, en l'absence de testament, repose surtout sur la présomption d'une volonté inexprimée du défunt, et cette présomption devient de plus en plus contestable à mesure que l'on s'éloigne de la succession en ligne directe. On peut donc dire que la succession ainsi attribuée à un cousin éloigné constitue un bienfait de la loi, et celle-ci peut sans injustice attribuer à l'Etat une part quelconque de l'héritage ; elle pourrait même, à notre avis, lui en attribuer la totalité. Mais, dans le cas de succession testamentaire, comme dans celui de succession *ab intestat* en ligne directe ou entre parents assez proches pour que la volonté probable du défunt ne puisse guère faire doute, rien n'autorise l'Etat à porter ses prélèvements au-delà de la proportion modérée que doit garder tout impôt.

Le droit fiscal ne fait dans aucun pays cette distinction légitime entre la succession testamentaire, voulue par le défunt, et la succession *ab intestat*, don de la loi. En France, il établit des tarifs comportant deux progressions basées, l'une sur le montant des parts successorales taxées, l'autre sur le degré de parenté, sans distinguer le cas où cette parenté est le seul titre de l'héritier de celui où il y a un testament. Ces tarifs sont les suivants :

Tarif actuel des droits sur les mutations à titre gratuit.

DEGRÉ DE PARENTÉ	SUCCESSIONS. — Taux applicable à la fraction de part nette comprise entre												DONATIONS (1)	
	1 franc et 2 000 francs	2 001 et 10 000 francs	10 001 et 50 000 francs	50 001 et 100 000 francs	100 001 et 250 000 francs	250 001 et 500 000 francs	500 001 et 1 million	1 et 2 millions	2 et 5 millions	5 et 10 millions	10 et 50 millions	au-delà de 50 millions	par contrat de mariage	hors contrat
	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100
Ligne directe	1	1 25	1 50	1 75	2	2 50	2 50	3	3 50	4	4 50	5	2	(1) 3 50
Entre époux	3 75	4	4 50	5	5 50	6	6 50	7	7 50	8	8 50	9	3 50	5
Entre frères et sœurs	8 50	9	9 50	10	10 50	11	11 50	12	12 50	13	13 50	14	7	9
Entre oncles et tantes, neveux et nièces	10	10 50	11	11 50	12	12 50	13	13 50	14	14 50	15	15 50	8	10
Entre grands-oncles et petits-neveux ou cousins-germains	12	12 50	13	13 50	14	14 50	15	15 50	16	16 50	17	17 50	9	11
Entre parents au 5e et 6e degré	14	14 50	15	15 50	16	16 50	17	17 50	18	18 50	19	19 50	10	12
Entre parents au-delà du 6e degré et personnes non parentes	15	15 50	16	16 50	17	17 50	18	18 50	19	19 50	20	20 50	11	13 50
Œuvre d'assistance et d'éducation	9 p. 100, quelle que soit la somme léguée ou donnée.													

(1) Les droits sur les donations sont les mêmes quel que soit leur montant, à raison de la facilité qu'on aurait à éluder la progression, si la loi l'instituait, en fractionnant les libéralités.

(2) Droit réduit à 1 fr. 70 0/0, lorsque la donation est faite sous forme de partage d'ascendant.

Nous considérons la *progression basée sur l'importance des parts* comme absolument justifiée. En faisant la théorie générale des impôts, nous avons exposé que l'impôt progressif sur le revenu, légitime en lui-même, devait être absolument écarté à cause du caractère arbitraire et inquisitorial qu'il revêt nécessairement dans la pratique. En matière de successions, la progression porte sur une évaluation en *capital*, bien plus facile que l'évaluation des *revenus*, dans laquelle l'appréciation des bénéfices industriels est impraticable. L'impôt ne se perçoit que de loin en loin, à un moment où les familles ont presque toujours besoin, pour leurs arrangements intérieurs, de procéder à un inventaire complet des biens du défunt et souvent même de lui donner un caractère authentique ; le fisc peut donc percevoir à ce moment un impôt progressif, sans que son intervention constitue une gène vraiment sérieuse. Rien n'est plus juste que de saisir cette occasion pour appeler les riches à contribuer aux dépenses publiques dans une proportion plus forte que les pauvres.

La progression pourrait même être fort accentuée, s'il ne fallait s'arrêter à la limite où la fraude deviendrait excessive. Mais avec le développement actuel des valeurs mobilières, il est très facile de transmettre de la main à la main, en son vivant, une partie de sa fortune, ou de prendre des dispositions pour en faciliter la dissimulation par ses héritiers, au moyen de placements en titres au porteur ou de dépôts à l'étranger. Plus le lien est proche, entre le propriétaire d'une grosse fortune et ses héritiers présomptifs, plus le désir qu'à le premier d'épargner à ceux-ci des charges trop lourdes est intense, et plus aussi la réalisation des arrangements nécessaires pour y arriver est facile. Il importe donc de ne pas porter l'impôt à des taux trop élevés en ligne directe, et le chiffre de 5 0/0, auquel la progression s'arrête en France, nous paraît à cet égard constituer une limite raisonnable. En Angleterre, où cette proportion est sensiblement dépassée pour les fortes successions, la fraude paraît considérable.

La *progression basée sur le degré de parenté* est aussi justifiée. Plus la fortune vient d'une personne éloignée, plus elle constitue pour l'héritier un enrichissement sur lequel il ne pouvait pas compter avec certitude, et plus par conséquent est considérable le prélèvement qu'il peut supporter sans être trop en droit de se plaindre. Si l'on admet qu'à défaut de descendants, la dévolution naturelle d'une hérédité se fasse en appliquant 1° la *fente* et au besoin la *refente* entre les diverses branches en ligne ascendante, 2° la *représentation* des ascendants disparus par leurs descendants

de génération en génération, comme nous l'exposions en étudiant les successions (Livre III, chap. 2, § III, A), — il est naturel de faire supporter par chaque héritier autant de fois le droit de succession entre père et fils qu'il faut franchir de degrés, pour établir sa parenté, d'abord en remontant du défunt à l'auteur commun, puis en redescendant de celui-ci au premier représentant vivant dans chacune des branches de sa descendance.

L'élévation des droits auxquels ce système conduirait, pour les successions à un degré un peu éloigné, ne nous effrairait nullement, quand il s'agit de successions *ab intestat*, véritables dons de la loi. Mais, lorsque le défunt a disposé de ses biens par testament, fût-ce en faveur de parents très éloignés ou de personnes non parentes, un impôt trop élevé constitue une véritable confiscation, que rien ne justifie. A cet égard, le taux appliqué par nos lois aux parts de moins de 2.000 francs, depuis les transmissions entre frères et sœurs jusqu'aux transmissions entre personnes non parentes, est véritablement scandaleux. En particulier, un prélèvement de 15 0/0 sur des petits legs, qui ont souvent un caractère alimentaire ou sont la rémunération de services dévoués, constitue un abus criant. Toutes les fois que le défunt a disposé de ses biens, un impôt triple ou quadruple, de celui que la loi actuelle prévoit en ligne directe, nous paraît le maximum de ce qui peut être raisonnablement perçu. Un prélèvement plus fort n'est justifié que sur les biens des personnes qui, prévenues par la législation, n'ont pas attaché assez d'intérêt à éviter des droits exorbitants pour faire un testament.

Des économistes très autorisés considèrent qu'une progression qui conduit à faire dépasser par l'impôt, sur certaines successions, le montant d'une ou de deux années de revenus, est toujours nuisible, parce qu'elle pousse les héritiers à prélever cet impôt sur le capital, au lieu de le payer en totalité ou en majeure partie sur le revenu économisé à cet effet. Sans doute, il y a toujours un sérieux intérêt social à ne pas détruire de capitaux ; mais, actuellement, l'épargne accumulée par les peuples civilisés est assez considérable pour que la crainte de réduire un peu les capitaux existants ne prévaille pas sur les considérations de justice qui obligent à faire une place suffisante à la progression, dans tout système fiscal. Or, cette place ne peut lui être réservée nulle part avec moins d'inconvénients pratiques qu'en matière de successions.

C'est pourquoi nous croyons que les pays qui, comme l'Allemagne, ne frappent les successions en ligne directe d'aucun

impôt et instituent par contre un impôt progressif sur le revenu, commettent une erreur véritable et emploient le moyen le moins bon pour atteindre un but parfaitement légitime.

Au point de vue de l'*incidence*, l'impôt sur les successions est le plus direct de tous, car l'héritier qui le paie n'a aucun moyen d'en rejeter le fardeau sur qui que ce soit.

Le rendement des droits de mutation à titre gratuit a naturellement augmenté beaucoup depuis un siècle, à mesure que les capitaux se sont accumulés. Nous avons donné (Livre III, chap. 3, § VIII, C) la marche progressive des sommes soumises chaque année aux droits, qui ont passé de 1.800 millions vers 1826 à plus de 6 milliards actuellement. Il importe de remarquer que cette augmentation n'est pas due seulement à l'épargne nouvelle, mais aussi à la plus-value que la baisse du taux de l'intérêt a amenée dans le cours des valeurs anciennes, notamment depuis une trentaine d'années. Cette cause n'a pas agi directement sur l'évaluation des immeubles qui est faite, d'après la loi, en multipliant la valeur locative par un coefficient fixe ; mais la loi elle-même a modifié ce coefficient pour les immeubles ruraux : longtemps fixé à 20, il a été porté en 1875 à 25 pour cette catégorie de biens, sans être modifié pour la propriété bâtie, à cause des frais d'entretien. La loi a également contribué à relever le montant des transmissions constatées chaque année par le fisc quand, en 1850 et en 1863, elle a rendu les droits de succession applicables aux rentes sur l'État et aux valeurs étrangères, qui y échappaient jusque-là. Par contre, la loi du 25 février 1901, qui a introduit la progression des droits basée sur l'importance des parts successorales, a admis : 1° que le passif des successions, qui antérieurement ne donnait lieu à aucune déduction, serait retranché de l'actif soumis aux droits, du moins quand des justifications suffisantes seraient fournies ; 2° que la nue-propriété des biens grevés d'usufruit ne serait plus taxée, comme auparavant, à raison de leur valeur totale ; ces deux mesures équitables ont réduit de 400 à 500 millions les sommes taxées chaque année. Ces sommes oscillent d'ailleurs autour de la moyenne répondant à l'état de la richesse publique, sous l'influence de la mortalité, et les années d'épidémies sont, à ce point de vue, des années exceptionnellement favorables pour le fisc.

Les sommes taxées, à la suite de la *déclaration* que les contribuables sont obligés de faire dans un délai de six mois, sont

souvent réduites par la dissimulation des valeurs mobilières au porteur, des valeurs étrangères et de l'argent comptant, enfin par l'estimation parfois dérisoire donnée aux meubles. Les investigations que la loi autorise l'administration de l'Enregistrement à faire dans les sociétés par actions au sujet de transferts, dans les banques au sujet des titres en dépôt, dans les compagnies d'assurance au sujet des meubles assurés, permettent de réprimer certaines omissions et d'appliquer le double droit prévu, en ce cas, à titre de pénalité. Mais ce contrôle est d'autant moins efficace que l'élévation du droit rend plus forte la prime à la fraude et incite davantage les particuliers à s'organiser pour soustraire leur fortune à l'impôt.

Les facilités que les valeurs au porteur donnent à cet égard sont une raison de plus pour porter le tarif de la taxe annuelle qui remplace l'impôt sur les transmissions à titre onéreux, pour ces valeurs, à un taux suffisant pour enlever aux capitalistes toute idée de conserver sous cette forme des titres achetés en vue d'en faire un placement durable, — et aussi pour assujettir la rente sur l'Etat aux droits de transmission, comme on l'a assujettie avec raison aux droits de succession depuis 1850. Mais le placement à l'étranger constituera toujours une échappatoire.

Le tarif des droits, minime lorsqu'ils furent établis en l'an VII, avait été fixé en 1816 à des taux variant, pour les immeubles, de 1 à 7 0/0 du capital taxé, suivant le degré de parenté ; le taux fut porté en 1832 à 9 0/0 entre personnes non parentes, puis, en 1850, le tarif applicable aux immeubles fut étendu aux biens meubles, beaucoup moins taxés jusque-là. A ces tarifs, fixés en principal, s'ajoutaient les deux décimes et demi établis à titre provisoire, le premier décime dès l'an VII, le second en 1857, le demi-décime en 1873. La loi de 1901, en instituant la progression, a majoré le taux initial des droits pour compenser la perte à attendre de la déduction du passif. Somme toute, elle a comporté un relèvement assez appréciable de l'impôt, car, depuis l'application complète de la loi, le total des droits perçus a représenté de 3,9 à 4 0/0 des sommes déclarées, passif compris, tandis qu'il variait seulement entre 3,1 à 3,2 du même chiffre sous l'ancien régime. On parle aujourd'hui d'augmenter sensiblement les droits sur les grosses successions en ligne directe et sur toutes les transmissions de biens à titre gratuit en ligne collatérale ou entre étrangers. La première mesure serait de nature à développer singulièrement l'organisation de la fraude ; la seconde accen-

tuerait une exagération de fiscalité déjà criante pour les petites successions entre frères ou entre oncles et neveux et pour toutes les successions résultant d'un testament.

Par rapport aux sommes taxées, passif déduit, l'impôt atteint aujourd'hui à peu près 4,25 0/0, soit plus d'une année de revenu d'après le taux moyen actuel des placements. Si l'on admet, comme nous l'avons fait lorsque nous avons essayé d'évaluer la fortune de la France d'après l'annuité successorale (Livre III, Chap. 3, § VIII, C), que l'intervalle qui s'écoule entre deux transmissions successives d'une même fortune est en moyenne d'environ 35 ans, les droits de succession, se renouvelant à pareil intervalle, équivaudraient à un impôt annuel d'environ 3 0/0 sur le revenu des biens de toute nature.

Le produit total des droits sur les successions et donations a été, en 1906, de 263 millions, dont 80 millions pour les transmissions en ligne directe, qui figurent dans les sommes taxées pour plus des deux tiers. Les très grosses successions, étant fort rares, se produisent à des intervalles tout à fait irréguliers ; les lourdes taxes qui les atteignent, avec l'impôt progressif, amènent des variations dans le rendement des droits de succession qui ne répondent à aucune cause d'ordre économique : l'année 1905 avait ainsi donné des recettes très supérieures à celles de 1906.

Il faut rapprocher des droits de succession deux impôts établis spécialement sur les biens des personnes morales, pour tenir lieu des droits de mutation que ces biens ne paient pas, puisque les personnes morales ne meurent pas et aliènent même fort rarement leurs immeubles.

Le premier de ces impôts, qui s'applique à toutes les sociétés anonymes, aux communes, départements, établissements publics ou d'utilité publique et associations, s'appelle la *taxe de mainmorte*. Il ne porte que sur les immeubles. Il se calcule d'après le principal de la contribution foncière ; il représente, décimes compris, 130 0/0 de ce principal pour la propriété bâtie et 78 0/0 pour la propriété non bâtie. Il a donné, en 1906, un peu plus de 12 millions de recettes.

Le second, appelé *droit d'accroissement*, s'applique aux biens meubles et immeubles des congrégations religieuses ; son taux est de 0,30 0/0 par an sur le capital, pour les congrégations déjà soumises à la taxe de mainmorte en raison de leur existence légale, et de 0,40 0/0 pour les autres ; il a produit un peu plus de 1 million en 1906.

G. — Résumé. — Le total des impôts perçus en France sur les diverses sources de revenus s'établit ainsi qu'il suit (en millions) :

Nature de l'impôt	Etat	Localités	Total
Foncière (propriété non bâtie) . . .	99	159	258
Foncière (propriété bâtie)	89	93	182
Taxes urbaines sur les maisons . . .	»	41	41
Patentes.	133	89	222
Taxes diverses sur les entreprises . .	15	2	17
Prestations	»	45	45
Valeurs mobilières	137	»	137
Effets de commerce et billets de banque.	25	»	25
Successions et donations	263	»	263
Mainmorte et droit d'accroissement . .	13	»	13
Totaux.	774	429	1.203

Ces impôts sont très loin d'atteindre toutes les sources de revenus. Ils laissent entièrement de côté les salaires de toute nature, ainsi que les bénéfices d'entreprise que les agriculteurs tirent de l'exploitation des terres qu'ils font valoir, soit à titre de propriétaires, soit à titre de fermiers et de métayers, enfin ceux que donnent les petits métiers exemptés de la patente. Les revenus provenant des outillages mobiliers et des fonds de roulement ne sont taxés que pour la part qui leur est afférente dans les bénéfices du commerce et de l'industrie frappés par la patente ; quant à l'outillage agricole, il est atteint seulement en ce qui concerne les moyens de transport, par la prestation, qui grève aussi dans une faible mesure les bénéfices des entrepreneurs de culture en taxant la main d'œuvre employée par eux. Les immeubles sont, au contraire, frappés dans une proportion sensible pour tout leur revenu, mais avec les inégalités résultant de la mauvaise répartition de l'impôt foncier et des remises consenties au profit des petits biens ruraux. Les capitaux et les industries dont la propriété revêt la forme de sociétés anonymes paient des taxes supplémentaires spéciales assez élevées. Enfin la richesse acquise paie encore, à l'occasion des successions, une taxe qui est nettement progressive ; cette taxe porte sur les biens non productifs de revenus comme sur les autres, mais en atteignant fort peu, en fait, les meubles corporels.

On voit que, dans l'ensemble, ce premier groupe, qui représente près du tiers du total de nos impôts, porte presqu'exclusivement sur les capitaux ou sur les bénéfices industriels et commerciaux, et laisse entièrement de côté les salaires des travailleurs ; il a en outre, dans une proportion assez faible, il est vrai, le carac-

tère progressif, d'un côté par le jeu du tarif des droits de succession, de l'autre par l'effet des impôts de superposition sur les valeurs mobilières, qui constituent les grandes fortunes modernes. C'est là un point qu'il importe de ne pas oublier, pour l'appréciation générale de notre système d'impôts. On perd souvent de vue l'importance de cette catégorie de taxes, quand on étudie les finances de l'Etat en laissant de côté celles des localités, parce que, dans les impôts directs proprement dits, la part de celles-ci est supérieure à celle de l'Etat ; ce sont seulement les taxes perçues par l'administration de l'Enregistrement (successions, donations et valeurs mobilières) qui rétablissent, dans cette catégorie, la prédominance des impôts généraux sur les impôts locaux, parmi lesquels elles n'ont pas de similaires.

On peut trouver quelque contradiction entre l'idée que nous exprimons ici, que les impôts en question portent sur le capital et sur les bénéfices d'industrie, et les indications que nous avons données, en étudiant chacun d'eux, au sujet de l'incidence qui rejette le poids de l'impôt frappant les maisons sur les locataires, celui de la patente sur les consommateurs, etc. Mais il ne faut pas oublier la remarque déjà faite plusieurs fois ci-dessus, que l'incidence *propre* de chaque impôt frappant *une* industrie, *un* emploi du capital, se trouve modifiée, si *toutes* les industries, *tous* les emplois que le capital peut recevoir, sont également taxés. Ce qui permet au capitaliste ou à l'entrepreneur de rejeter tel impôt *spécial* sur la clientèle qui achète les produits ou les services de l'industrie frappée, c'est qu'il reste maître d'échapper à cet impôt en utilisant sa fortune et son activité d'une autre manière. Mais, quand le fisc le reprend de tous côtés, il n'a plus cette ressource ; il faut qu'il conserve à sa charge l'impôt qui grève également tous les emplois qu'il ferait de son épargne et de son esprit d'entreprise, et ce sont seulement les *différences* de taxation, entre tel de ces emplois et tel autre, qui se répercutent sur le public : si cette différence est en plus, la clientèle de l'industrie surtaxée doit la payer, pour que cette industrie ne soit pas abandonnée ; si la différence est en moins, c'est la clientèle qui en profite, grâce à la concurrence entre les capitaux, qui se précipitent vers l'emploi favorisé jusqu'à ce que le revenu que cet emploi procure, net d'impôt, soit ramené au taux moyen.

La translation de la charge de l'impôt sur les sources de revenu corrige les inégalités de cet impôt sans lui enlever son caractère essentiel, — à la condition bien entendu que ces inégalités aient un caractère *réel*, qu'elles dépendent de la nature ou de la situa-

tion des sources de revenu et non de la personne du propriétaire, car c'est dans le premier cas seulement qu'elles exercent, sur le prix des biens ou sur celui de leurs produits, l'influence d'où résulte l'incidence normale de l'impôt.

Ainsi, un système d'impôts frappant également tous les capitaux porte bien, dans l'ensemble, sur les capitalistes, que ce soit sous forme d'une dépréciation définitive des biens anciens ou sous forme d'une diminution du revenu des capitaux nouveaux. Il n'en serait autrement que si l'impôt était assez lourd pour *chasser du pays* ou pour *décourager* l'épargne, car alors, la raréfaction du capital se traduirait par une hausse de l'intérêt entraînant la baisse des salaires, comme nous l'avons expliqué au Livre I. Il y a là deux limites à la possibilité de faire porter les charges publiques sur les capitalistes. Par l'effet de la facilité actuelle des placements à l'étranger et de la difficulté, pour un pays, d'atteindre avec certitude les biens que ses nationaux possèdent au dehors, la première de ces limites, résultant de l'émigration des capitaux, se rencontre bien avant le moment où leur formation elle-même serait entravée. Mais les pays étrangers, eux aussi, taxent généralement les divers emplois donnés chez eux au capital, de sorte que c'est seulement *la différence entre la taxation* existant dans un pays et dans un autre qui agit pour ralentir ou pour stimuler le mouvement des capitaux de l'un vers l'autre, en accroissant ou en diminuant *la différence du taux des placements résultant de la situation économique générale.* Ce mouvement reste d'ailleurs toujours plus ou moins entravé par les résistances passives dues à la difficulté de connaître et de surveiller soit la situation des pays emprunteurs, soit les entreprises étrangères dans lesquelles on peut utiliser ses fonds ; aussi faut-il des avantages assez notables pour triompher de ces obstacles. Ainsi, finalement, un ensemble de taxes englobant tous les emplois du capital dans un pays arrive bien à frapper le capitaliste, sans qu'il trouve une compensation dans la hausse de l'intérêt due à une émigration plus active des capitaux, pourvu que l'impôt ne soit pas trop disproportionné avec les impôts similaires des pays voisins. Le caractère de plus en plus international du mouvement économique moderne exerce donc une influence considérable sur les effets des impôts visant la richesse acquise : pour que l'incidence ne reporte pas l'impôt destiné à frapper le capital sur le consommateur des produits ou des services obtenus grâce à ce capital, il faut que les divers emplois qu'il peut recevoir soient également taxés, et cette égalité n'est réalisée pratiquement que

si des différences excessives n'existent pas, à cet égard, entre le régime fiscal des divers pays, ou tout au moins des pays voisins qui offrent les mêmes garanties de sécurité à la propriété.

Nous pouvons donc admettre que les impôts sur les sources de revenus constituées par la richesse acquise frappent bien ces sources, sous la seule réserve que, si l'élévation excessive des charges publiques ou le mode adopté pour leur répartition arrivait à grever outre mesure les capitaux dans un pays, une partie d'entre eux y échapperait par la fuite, et les autres trouveraient une compensation dans le relèvement du taux de l'intérêt qui résulterait nécessairement de l'émigration des premiers.

III. Impôts sur les signes permanents de la richesse. — Les diverses manifestations de la richesse dont nous allons étudier la taxation, logement, chevaux, voitures, etc., ne sont en réalité que des *consommations* d'une nature particulière. Au point de vue de ses effets économiques et de son incidence, cette sorte de taxes pourrait être confondue avec les impôts sur le tabac, l'alcool, le sucre, etc. Cependant, deux raisons portent à en faire une catégorie spéciale.

La première, c'est que la consommation des *denrées* diverses, ou bien varie peu d'un individu à un autre, s'il s'agit de denrées de première nécessité (sel, blé, etc.), ou bien dépend plutôt des goûts personnels que de la fortune, s'il s'agit d'objets ne répondant pas à un véritable besoin (tabac, alcool). Au contraire, l'organisation permanente de l'existence de chaque famille, se traduisant par ce que l'on appelle le *train de maison* (loyer, domestiques, chevaux), se règle en général d'après le montant de ses revenus ; les exceptions dérogeant aux habitudes établies répondent à des singularités individuelles, sans influence économique sérieuse. Il y a donc là deux bases de taxation assez différentes, au point de vue de la répartition générale des charges publiques.

En second lieu, les impôts sur les manifestations permanentes de la richesse sont nécessairement recouvrés au moyen de rôles annuels, établis par l'administration des Contributions directes, tandis que les impôts de consommation sont perçus en une fois, entre le moment où le produit taxé est fabriqué et celui où il est livré au public, par la régie des Contributions indirectes.

Cette différence administrative, tenant à la nature des choses et non à une répartition arbitraire des services, jointe à la différence économique du caractère des dépenses auxquelles répond l'impôt, justifie le classement des taxes en deux catégories distinctes.

X. — Contribution personnelle. — La contribution personnelle frappe, d'après la loi, tout habitant *jouissant de ses droits* et non indigent : les droits dont il s'agit ne sont d'ailleurs ni les droits civils, ni les droits politiques, mais ceux dont jouit quiconque vit de ses propres ressources, sans faire partie de la maison d'autrui. La cause de l'impôt, c'est, non pas (comme dans la prestation) le revenu que le travail peut procurer à un homme valide, mais le revenu que permet de présumer une existence indépendante ; en effet, la taxe atteint tous les chefs de famille, hommes ou femmes non en puissance de mari (même s'ils sont âgés ou infirmes), ainsi que les garçons et filles majeurs habitant chez leurs parents et ayant des moyens d'existence personnels, tandis que les domestiques vivant chez leurs maîtres n'y sont pas soumis. L'exemption des indigents résulte en principe de leur inscription sur une liste nominative, arrêtée avec un pouvoir discrétionnaire par le Conseil municipal, ce qui donne lieu à de sérieux abus. Dans les grandes villes, on admet qu'au lieu de dresser cette liste, on peut attacher la présomption d'indigence au fait d'avoir un loyer inférieur à un chiffre déterminé (500 francs à Paris) ; ce criterium est appliqué sans tenir compte du nombre d'habitants du local occupé, de sorte que le célibataire qui mange au restaurant et se contente d'une chambre est exempté, même s'il est assez à l'aise, tandis que le chef d'une famille gênée, que le nombre de ses membres oblige à avoir un loyer plus fort, paye la contribution personnelle.

Cet impôt est absolument vicieux, puisqu'il ne comporte aucune proportionnalité aux ressources des contribuables ; il est heureusement très minime. Son taux est en principe de 3 journées de travail ; mais le prix de la journée est fixé par le Conseil général de chaque département, dans les limites très basses de 0 fr. 50 à 1 fr. 50, et descend même à 0 fr. 30 en Savoie. Nous verrons plus loin comment les départements qui réduisent le montant de leur contribution personnelle, par l'adoption du taux minimum, paient la différence sous forme d'impôt sur les loyers. Les centimes additionnels ne s'ajoutent jamais à la somme répondant au taux fixé par le Conseil général pour la contribution personnelle. En 1906, le *nombre des cotes* a été de 8.978.000, et le *produit* de 18.616.000 francs, d'où il résulte que la cote moyenne est de 2 fr. 07.

L'*incidence* de cet impôt est absolument directe et ne comporte aucune répercussion.

La capitation pure et simple est un impôt indéfendable, dans

un pays doté d'une administration assez bien organisée pour établir les rôles de taxes mieux assises. Dans beaucoup de pays, c'est par une capitation graduée, tenant compte des ressources des imposés, que l'on s'est acheminé vers l'impôt sur le revenu ; ce système constitue un mode de taxation bien moins inique.

L'impôt personnel devrait donc disparaître de nos lois, en tant que taxe spéciale. Il ne peut se justifier que s'il constitue un *minimum* d'impôt direct exigé de tout électeur. La taxe électorale est appliquée dans divers pays, notamment dans quelques-uns des Etats de la première nation qui ait adopté un régime pleinement démocratique, les Etats-Unis. On pourrait admettre, comme nous l'avons exposé, que la participation à la gestion des affaires publiques fût subordonnée à la justification d'une situation régulière et indépendante dans la République, constatée par le paiement d'un impôt sur le loyer ne descendant pas au-dessous d'un chiffre fixé ; mais une capitation *se superposant* aux impôts sur les loyers rend l'ensemble progressif à rebours, ce qui est inadmissible.

La loi autorise les villes qui ont un octroi à payer sur les produits de cet octroi la contribution personnelle de leurs habitants, et même une partie de l'impôt afférent aux petits loyers. Les villes de Versailles et de Montluçon sont les seules qui usent aujourd'hui de cette faculté.

Il faut remarquer qu'à la capitation payée en argent s'en ajoute une autre, payée en nature, sous la forme du temps consacré au service militaire. Comme durée, cet impôt sera désormais en France absolument égal pour tous. Comme charge économique, ce qu'il prend à chacun, c'est la différence entre ce qu'il pourrait gagner et les frais de l'entretien, limité au strict nécessaire, que lui fournit l'Etat ; on peut donc dire qu'il y a là, non une capitation rigoureusement égale, mais un impôt proportionnel au revenu que chaque assujetti tirerait de son travail, déduction faite de ses frais d'entretien. Cet impôt est considérable, puisqu'il prend deux années sur les vingt-cinq ou trente peut-être de travail utile que comporte en moyenne la vie d'un homme.

Dans la mesure nécessaire pour se mettre en état de concourir au besoin à la défense du pays, il est évident que chaque citoyen doit s'acquitter personnellement du service militaire. Mais le service est prolongé au-delà de la durée de cet apprentissage, pour conserver un effectif suffisant dans les corps de troupes en temps de paix. Il est peu rationnel de retenir, pour remplir ainsi les cadres, des jeunes gens qui pourraient faire de leur temps un

emploi plus profitable à la prospérité générale. Les préjugés nés des anciens abus du remplacement peuvent seuls expliquer que l'on n'organise pas le service militaire de façon à ne conserver au-delà d'une année, comme simples soldats, que des hommes impropres à tout autre métier que celui de manœuvre, sauf à exiger une large compensation pécuniaire de ceux qui seraient libérés au bout d'un an parce que leur temps a plus de valeur.

B. — Impôts sur les loyers. — On admet, en général, que, parmi toutes les manifestations de la richesse de chaque famille, le logement est celle qui en donne la mesure la plus exacte. Il constitue donc une excellente matière imposable. Il est frappé, en France, par deux des quatre grandes contributions directes et par quelques taxes locales. Mais la répartition des anciennes contributions donne prise aux critiques les plus justifiées.

La première taxe sur le loyer est la contribution *mobilière*. C'est un impôt de répartition qui a pour base, en principe, le loyer d'habitation ; il est dû par tout individu qui garde à sa disposition un logement meublé et qui n'est pas reconnu indigent par le Conseil municipal, dans les conditions indiquées ci dessus à propos de la contribution personnelle.

La *répartition* est faite simultanément pour cet impôt et pour le précédent, réunis légalement en un seul sous le nom de *contribution personnelle-mobilière*. La répartition initiale a été faite par la Constituante, d'après le montant des impositions payées sous l'ancien régime par l'ensemble des communes formant chaque département, augmenté de celles qu'auraient dû payer les privilégiés et diminué de la part mise déjà à la charge du département comme impôt foncier. Cette répartition a été révisée, en l'an VII d'abord, puis en 1832, en tenant compte des impôts payés jusque-là, du nombre d'habitants passible de la cote personnelle, du produit des patentes, enfin des valeurs locatives des habitations qui avaient fait l'objet d'un recensement général, de 1821 à 1829. Depuis 1844, les contingents sont augmentés ou diminués, chaque année, d'une somme représentant 5 0/0 de la valeur locative des immeubles construits ou démolis. La sous-répartition se fait, dans chaque département, d'après des bases analogues. Ses résultats sont fort peu satisfaisants, car il a été constaté, en 1901, que le rapport du principal de l'impôt à l'ensemble des valeurs locatives variait, suivant les départements, de 3,50 à 7 0/0 et, suivant les communes, de 2 à 10 0/0, en

général ; il sortait même parfois de ces limites et atteignait dans quelques localités plus de 30 0/0.

L'évaluation à laquelle il doit être procédé tous les dix ans, depuis que la contribution foncière sur la propriété bâtie a été transformée en impôt de quotité, fournirait aujourd'hui les moyens de faire une répartition plus équitable. Dans le travail d'ensemble de 1900, l'administration a eu soin de faire une évaluation spéciale des valeurs locatives des habitations, puis la loi du 10 juillet 1901 a décidé que la contribution personnelle et mobilière serait répartie entre les départements au prorata de ces valeurs. On a vu alors un bel exemple des effets des réformes fiscales et du courage civique des législateurs. Les départements dégrevés se sont tus, mais les localités qui cessaient de bénéficier d'un taux de faveur ont poussé de telles clameurs que la loi du 16 juillet 1902 a dégrevé les départements surtaxés, au nombre de 31 ; l'Etat a fait abandon des 3.396.000 francs dont le principal de leur contribution avait été accru, sans d'ailleurs relever la taxe des autres. A l'occasion de ces remaniements, la sous-répartition a été modifiée par un certain nombre de Conseils généraux et de Conseils d'arrondissement, mais de très grandes inégalités n'en subsistent pas moins entre les régions et les localités diverses.

A l'intérieur de chaque commune, la répartition de l'impôt mobilier est faite par des répartiteurs désignés par le Conseil municipal, après que le produit de la contribution personnelle, d'après le tarif fixé dans le département par le Conseil général, a été déduit du contingent total à fournir par la commune, centimes généraux et locaux compris. Il en résulte qu'en général, les centimes additionnels ne grossissent que la cote mobilière. Mais il y a quelques communes où les cotes personnelles, à elles seules, donneraient un produit supérieur à la somme totale à fournir par les contribuables, de sorte que, non seulement il n'y a pas de cotes mobilières, mais même les cotes personnelles sont réduites au-dessous du chiffre fixé pour l'ensemble du département.

Une enquête faite en 1884 a montré qu'en fait, les bases de la répartition de l'impôt mobilier s'écartaient beaucoup des bases légales. Dans les villes, où la facilité de changer de logement permet à chaque famille de proportionner son loyer à ses ressources, la taxation à raison du loyer, répondant assez bien aux facultés contributives de chacun, est à peu près rigoureusement appliquée. La loi est ainsi respectée dans 4.000 communes, en général les plus importantes, représentant près du tiers des cotes et payant

les cinq huitièmes à peu près de l'impôt. Mais, dans les campagnes, la proportionnalité entre la valeur locative de l'habitation de chaque famille et son revenu est très imparfaite : des paysans de richesse très inégale se logent à peu près de la même manière. En outre, la plupart des familles étant propriétaires de leur maison, et celles qui ne le sont pas ne pouvant elles-mêmes déménager que très difficilement en raison du petit nombre des maisons à louer, il faut qu'une modification bien radicale se produise dans la situation de fortune des unes ou des autres pour qu'elles changent leur installation. Il suit de là que l'application pure et simple de la loi proportionnerait fort mal la taxe de chacun à ses ressources, et les répartiteurs corrigent cette application en tenant compte de la connaissance de la fortune de chacun qu'on a toujours approximativement dans les petits pays. Dans 32.000 communes, comprenant plus des deux tiers des cotes, mais payant les trois huitièmes seulement de l'impôt, on tourne ainsi la loi ; dans plus de la moitié de ces petites communes, on fait à la fois état, dans la répartition, des valeurs locatives et des revenus, et dans près de moitié, le revenu seul est pris en considération.

On a souvent invoqué cette circonstance comme une preuve que l'impôt sur le revenu global pourrait facilement s'acclimater en France. Mais il faut bien remarquer que les abus probables qui font redouter ce mode de taxation, avec grande raison, sont rendus impossibles aujourd'hui par le fait que l'appréciation du revenu de chacun, plus ou moins arbitrairement établie, n'est pas la base légale de l'impôt. C'est par une simple tolérance que les habitants les plus riches se laissent taxer à un taux plus élevé que celui que comporterait la valeur locative de leur habitation, et quand les répartiteurs abusent de la latitude que l'usage leur laisse ou font preuve de partialité, les habitants surtaxés n'ont qu'à réclamer et à faire constater par experts que leur cote n'est pas en rapport avec la valeur réelle de leur logement, pour se faire dégrever. Il y a là une garantie qui disparaîtrait, le jour où un impôt sur le revenu global serait légalement basé sur l'évaluation du revenu de chacun par les répartiteurs.

Le principal de l'impôt dépassait 7 0/0 de la valeur locative, lors de la répartition de 1832 ; bien qu'il ait doublé depuis lors, il est aujourd'hui compris entre 4 et 4,5 0/0 seulement, la valeur des immeubles ayant grandi plus vite que les contingents. Cet impôt a donné, en 1906, un *produit* s'élevant à 79 millions pour l'État (centimes compris et dégrèvements déduits), à 92 millions pour les départements et les communes (taxe vicinale comprise),

soit en tout à 171 millions. Ce chiffre représente 9,5 0/0 environ de la valeur locative des locaux affectés à l'habitation personnelle des imposés ; en effet, cette valeur montait à 1.800 millions environ, non compris 400 millions pour la valeur locative des locaux occupés par les indigents et autres personnes non imposées

Indépendamment des erreurs de sa répartition, l'impôt mobilier pèche, comme proportionnalité, à trois points de vue :

En premier lieu, on admet généralement que le loyer représente une fraction du revenu qui décroît, à mesure que celui-ci augmente. Dans notre étude sur la répartition des revenus (Livre III, chap. 1, § II, A), nous avons admis qu'à Paris, ceux-ci croissent, depuis 7 fois la valeur locative de l'habitation pour les logements de moins de 2.500 francs, jusqu'à 10 fois cette valeur pour ceux de 20.000 francs, et même 15 ou 20 fois pour les très gros loyers ; mais nous avons eu soin d'ajouter que nous n'admettions cette progression, exagérée à nos yeux, que pour arriver à une évaluation *par excès* de l'importance des grandes fortunes. Il n'en est pas moins vrai que la progression existe, et que l'impôt sur les loyers, quand il est simplement *proportionnel* à leur montant, taxe les petits revenus plus que les gros ; il est *progressif à rebours*. Lorsque la Ville de Paris, qui payait jadis une partie de l'impôt mobilier sur les produits de l'octroi, y a renoncé, la loi du 31 décembre 1900 l'a autorisée à déduire de tous les loyers, pour la répartition de l'impôt, une somme fixe de 375 francs. L'art. 4 de la loi du 16 juillet 1903 autorise les villes de plus de 5.000 âmes à faire une déduction analogue ; 58 la font actuellement. La déduction fixe, qui réduit à Paris le loyer imposable de moitié pour un logement de 750 francs, et d'un dixième seulement pour un logement de 3.750 fr., donne à l'impôt un caractère progressif, eu égard au loyer, qui rétablit la proportionnalité eu égard au revenu. Le mode de taxation arbitrairement adopté dans beaucoup de villages aboutit au même résultat.

En second lieu, la répartition ne tient pas compte, en principe, de ce que le loyer représente en général une part du revenu de chaque famille plus forte dans les grandes villes que dans les petites et dans celles-ci que dans les campagnes ; elle *surcharge ainsi les populations urbaines*.

En troisième lieu, il n'est tenu aucun compte du *nombre de personnes* occupant un appartement. Or, il n'est pas douteux que, si l'insuffisance des revenus d'une famille nombreuse conduit à réduire la dépense en loyer *par tête*, comme les frais de nourri-

ture ou d'entretien, cette dépense est l'une des plus difficilement compressibles au-dessous de certaines limites, de sorte que le loyer représente certainement une part du revenu d'autant plus forte que les enfants sont plus nombreux. Il serait de stricte justice de tenir compte de cet élément. Déjà, la loi du 8 août 1890 exonère de l'impôt les parents de 7 enfants mineurs, si leur cote n'atteint pas 10 francs en principal ; la loi du 20 juillet 1904 autorise les Conseils municipaux à accroître, en raison du nombre d'habitants d'un appartement, la déduction faite dans les villes sur chaque loyer pour le calcul des cotes mobilières, sans d'ailleurs que cette déduction puisse être ainsi portée à plus du double de son taux normal ; 33 villes usent de cette faculté. Il conviendrait d'étendre et de généraliser ces atténuations, pour rendre l'impôt plus équitable, lors même que les pouvoirs publics n'auraient pas à se préoccuper de favoriser les nombreuses familles pour combattre la restriction excessive de la natalité en France.

Si l'assiette de la contribution mobilière donne prise à de nombreuses critiques, celle de l'autre impôt général sur les loyers, la contribution des *portes et fenêtres*, est indéfendable. L'idée de donner pour base à une taxe sur les logements le nombre de leurs ouvertures, qui n'offre qu'un lointain rapport avec leur valeur locative, ne peut naître que dans un Etat pourvu d'une administration trop rudimentaire pour appliquer un mode d'évaluation moins primitif. Le fait que la taxe sur l'air et la lumière subsiste encore chez nous montre combien il est difficile de trouver des ressources pour remplacer un impôt existant, même quand personne ne le défend plus.

La contribution des portes et fenêtres a été établie en l'an VII, comme impôt de quotité, avec un tarif comportant des taxes croissant suivant la population des localités, réparties à cet effet en six classes. Le produit de l'impôt ayant subi une diminution rapide, on le transforma, par une loi de l'an X, en impôt de répartition, les contingents étant fixés d'après les rôles très imparfaits du dernier exercice. En 1831, on voulut reprendre le système de la quotité et, à cette occasion, on constata qu'un grand nombre d'ouvertures échappaient à la taxe. Mais les recensements opérés à ce moment soulevèrent de telles protestations que des émeutes éclatèrent dans certaines villes ; on revint alors au régime de la répartition, en même temps qu'on établissait un tarif dégressif pour les maisons comportant moins de 5 ouvertures. Depuis lors, les contingents sont restés fixés d'après

les résultats des constatations faites en 1831, modifiés seulement chaque année pour tenir compte, d'une part, des constructions et démolitions, d'autre part, des augmentations ou des diminutions de la population qui font changer de classe quelques localités de temps à autre.

Il semble impossible de combiner le système de la répartition avec l'application d'un tarif fixant l'impôt par ouverture de chaque catégorie, — imposant par exemple une taxe qui varie de 0 fr. 60 à 1 fr. 80, suivant la population, pour chaque fenêtre des étages inférieurs des maisons à plus de 5 ouvertures. On y parvient de la manière suivante : on calcule chaque cote d'après le tarif; puis, si le total est inférieur ou supérieur au contingent local, on majore ou l'on réduit toutes les cotes proportionnellement. A Paris et à Bordeaux, en vertu de lois spéciales, on a adopté un système mixte : un droit fixe très atténué est établi sur chaque ouverture, et le surplus du contingent est réparti au prorata des valeurs locatives.

L'impôt est payé au fisc par le propriétaire ; mais, en vertu de la loi, celui-ci le récupère sur chaque locataire, sauf convention contraire dans le bail.

Le produit de cet impôt augmente sans cesse, par le développement des constructions ; il s'est élevé en 1906 à 65 millions pour l'Etat, à 46 pour les départements et les communes, soit en tout à 111 millions. La taxe paraît représenter, en tout, environ 4 0/0 de la valeur locative des immeubles imposés. Elle en atteint un plus grand nombre que la contribution mobilière, car elle ne comporte pas d'exemption pour les indigents et s'applique aux locaux commerciaux ; les manufactures, les bâtiments ruraux et ceux des services publics sont seuls exempts.

La répartition est certainement *progressive à rebours* et grève les logements à bon marché plus que les logements chers, car, si le nombre d'ouverture croît avec le prix d'un appartement, il est très loin de croître proportionnellement à ce prix.

Parmi les taxes établies par les municipalités en *remplacement des octrois*, il en est un certain nombre qui frappent, sous des formes diverses, les loyers d'habitation, soit qu'elles portent directement sur ces loyers, soit que, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à Paris, elles lui soient proportionnelles tout en étant motivées par une autre circonstance. Le produit de ces taxes est d'environ 10 millions.

L'Etat perçoit, sur les individus qui jouissaient de dispenses au

point de vue du service militaire en vertu de la loi de 1889, une taxe assise d'après la contribution mobilière payée par eux ou par leurs ascendants. Cette taxe, appelée à disparaître, a encore produit plus de 2 millions en 1906.

Le *total* des taxes sur les loyers est ainsi porté à environ 294 millions, représentant 14 à 15 0/0 en moyenne des valeurs locatives, mais avec des écarts considérables d'une commune à une autre, tenant aux inégalités de la répartition et aux différences des taxes locales, centimes additionnels ou taxes spéciales. Il importe de remarquer que ce taux ne doit pas être comparé à celui des impôts étudiés dans le paragraphe précédent, car il est calculé en rapprochant l'impôt, non pas du revenu provenant de telle ou telle source, mais d'une dépense représentant une faible fraction du revenu de chaque contribuable. Si l'on admet que le loyer absorbe en moyenne 10 0/0 du revenu des familles, un impôt de 15 0/0 sur le loyer ne représente que 1.5 0/0 du revenu total. Cet impôt atteint d'ailleurs les revenus du travail comme ceux des capitaux et, pour ces derniers, il se superpose aux taxes qui les frappent directement.

Son *incidence* ne comporte généralement aucune répercussion ; le locataire le garde presque toujours à sa charge. Cependant, il retombe sur le propriétaire dans les villes et dans les quartiers en décadence, où il ne se construit plus d'immeubles. En effet, dans ce cas, ce qui détermine les loyers, c'est le niveau auquel les propriétaires doivent abaisser leurs prétentions pour amener les locataires à louer tous les immeubles existants ; or, chaque famille, dans le calcul des sacrifices qu'elle peut consentir pour se mieux loger, tient compte des impôts qui s'ajouteront pour elle au loyer. Ces impôts réduisent donc d'autant le revenu que peuvent obtenir les propriétaires et retombent indirectement à leur charge.

On voit que l'incidence de l'impôt sur les loyers se trouve finalement *identique* à celle de l'impôt foncier sur la propriété bâtie *envisagé isolément*. Il est bon de se rappeler que ces deux taxes, qui ont la même assiette dans beaucoup de cas, s'ajoutent ainsi l'une à l'autre. Cependant, nous avons dit que, quand l'impôt foncier est sensiblement égal aux taxes que paierait le capitaliste qui construit une maison de rapport s'il faisait tout autre emploi de son avoir, la répercussion sur le locataire ne se produit pas ; c'est là une conséquence nécessaire du fait que cette répercussion a pour unique origine la comparaison faite par le capitaliste entre

les avantages du placement en immeubles et ceux des autres placements. Ainsi, dans l'ensemble des taxes sur les maisons et sur les loyers, qu'elles incombent légalement au propriétaire ou au locataire, ce que le premier garde à sa charge, c'est l'équivalent des taxes sur les autres revenus tirés de capitaux ; le surplus incombe au locataire, sauf dans les villes en décadence.

Il faut ajouter que, si l'impôt sur les loyers est brusquement accru, la diminution qu'il amène dans la demande de logement peut engendrer une crise dans l'industrie du bâtiment. D'autre part, s'il a une assiette irrationnelle, il exerce une influence fâcheuse sur la manière de construire ; il est probable que l'aération insuffisante de beaucoup d'anciens bâtiments doit s'expliquer en partie par l'impôt des portes et fenêtres.

C. — Impôts somptuaires. — Divers impôts, assimilés en droit aux contributions directes, sont établis sur certaines manifestations du luxe. Ils sont en général minimes, eu égard au surcroît de revenu que révèlent les faits taxés. Mais il ne faut pas oublier que, quand les impôts de cet ordre renchérissent notablement certaines satisfactions ne répondant à aucun besoin primordial, beaucoup de personnes dans une situation moyenne y renoncent, de sorte que la taxe n'atteint plus que les très grosses fortunes, en nombre infime dans tous les pays. Les impôts somptuaires sont donc toujours peu productifs, parce que, dès que leur tarif s'élève, la matière imposable disparaît.

Le premier de ceux que l'Etat perçoit est l'impôt sur les *chevaux et voitures* appartenant à des particuliers et ne servant pas à l'exercice d'une profession. Etabli par la Constituante, il a été aboli, puis rétabli en 1862. Le tarif varie suivant la population des localités : pour les voitures attelées, de 5 à 60 francs, — pour les chevaux, de 5 à 25 francs, — pour les automobiles, de 20 à 90 francs, plus 20 francs par force de cheval-vapeur. Cet impôt produit 16 millions, dont le vingtième est abandonné aux communes. Celles-ci peuvent en outre établir un impôt égal, comme taxe de remplacement des octrois ; elles en tirent un peu plus de 1 million.

Les *vélocipèdes* étaient frappés d'une taxe de 6 francs par place, qui a fourni 10 millions 1/2 en 1906 ; le quart de la recette qui en provenait était attribué par la loi aux communes. A partir de 1907, le droit a été réduit à 3 francs, et il est perçu par l'administration des contributions indirectes, sous la forme de vente de plaques, au lieu de faire l'objet d'un rôle. La réduction est justifiée

par la diffusion de l'usage de la bicyclette parmi les ouvriers. Le changement du caractère légal de l'impôt est un exemple frappant de la place laissée à l'arbitraire dans la définition administrative des impôts directs et des impôts indirects.

Les *cercles* et lieux de réunion sont frappés d'un impôt de 20 0/0 des cotisations, et de 8 0/0 du loyer, auquel les localités peuvent ajouter une taxe égale ; le tout produit 2 millions.

Les *billards* paient une taxe de 6 à 60 francs, suivant la population de la commune ; son produit atteint 1 million.

Les *chiens d'agrément* peuvent être frappés d'une taxe municipale, montant à 10 francs au maximum, qui produit 10 millions.

Enfin, la délivrance des *permis de chasse* donne lieu à deux perceptions, l'une de 18 francs, au profit de l'Etat, qui rapporte 9 millions 1/2, l'autre de 10 francs, au profit des communes, dont le produit est de 5 millions. Bien que rentrant par sa forme dans les droits de timbre, cette taxe, en raison de son caractère annuel, doit être rangée dans la catégorie que nous étudions ici.

Quelques taxes de remplacement des octrois, autorisées par des lois spéciales dans certaines localités, comme l'impôt sur les *pianos*, rentrent aussi dans cette catégorie de contributions.

Le produit total des impôts somptuaires s'élève à 55 millions, dont 20 sont perçus au profit des communes.

On a souvent réclamé l'institution d'autres taxes analogues. Mais la plupart seraient improductives ou donneraient lieu à des recensements difficiles et vexatoires. Le seul impôt nouveau de ce genre dont on puisse attendre un revenu sérieux est l'impôt sur les *domestiques* attachés à la personne ; leur nombre et leur sexe sont un des signes les plus caractéristiques de la situation de fortune des familles et, à la condition d'admettre des exemptions pour l'emploi d'une seule servante imposé à une personne peu aisée par ses infirmités, il y aurait là une base de taxation très équitable. Cet impôt existe en Angleterre, limité aux domestiques mâles. Etabli par la Constituante, comme complément de l'impôt mobilier, il a été promptement aboli. On s'est refusé à le rétablir depuis lors, par l'idée absurde qu'il y aurait quelque chose d'humiliant pour des êtres humains assimilés à des objets imposables. En établissant cet impôt, en relevant le taux vraiment bien faible de celui qui atteint les équipages privés, on pourrait augmenter sensiblement le produit de cette catégorie de taxes, sans jamais en tirer des ressources bien considérables.

Leur *incidence* est d'ailleurs absolument directe et ne comporte à peu près aucune répercussion.

D. — Résumé et projets de réformes ; l'impôt sur le revenu d'après les signes extérieurs. — Les impôts sur les signes permanents de la richesse produisent au total (millions) :

Impôts	Etat	Localités	Total
Contribution personnelle. . . .	18	»	18
Contribution mobilière	79	92	171
Portes et fenêtres	65	46	111
Autres impôts sur les loyers. . .	2	10	12
Taxes somptuaires.	35	20	55
Totaux.	199	168	367

Malgré le dégrèvement des indigents et l'atténuation des cotes mobilières à la base, malgré l'existence des impôts somptuaires au sommet, l'existence de la contribution personnelle s'ajoutant à l'impôt sur le loyer, d'abord, puis le fait que la contribution mobilière ne tient pas compte de ce que le loyer croît plus vite que la fortune, enfin la mauvaise assiette de la contribution des portes et fenêtres font que cet ensemble de taxes est plutôt progressif à rebours que proportionnel.

C'est dans sa réforme que l'on pourrait trouver la base d'un *impôt rationnel sur le revenu, assis d'après les signes extérieurs de la richesse*, sans comporter ni des déclarations trop souvent mensongères, ni des investigations vexatoires. De nombreux projets ont été étudiés dans ce sens. Tous comportent la suppression de la contribution des portes et fenêtres ou plutôt sa fusion avec la contribution mobilière, transformée en impôt de quotité. Pour arriver à établir un véritable impôt sur le revenu, en partant de ces bases, il faudrait adopter les principes suivants :

1° Calcul du revenu en appliquant aux loyers des coefficients croissant dans une mesure modérée quand ce loyer augmente ;

2° Adoption de coefficients différents selon la population du lieu habité ;

3° Atténuation en raison du nombre de personnes occupant ensemble un même appartement ;

4° Majoration en raison du nombre et du sexe des domestiques attachés au service personnel ;

5° Majoration en raison des chevaux, voitures, automobiles ne servant pas à l'exercice d'une profession ;

6° Suppression de la cote personnelle, à moins que l'on n'ait le courage de la maintenir seulement à titre de minimum d'impôt sur le revenu constituant la condition du droit de suffrage.

Les impôts sur les cercles, les vélocipèdes, les chiens, pourraient subsister comme taxes distinctes, sans qu'on cherchât dans ces éléments une indication sur le revenu des imposés, qu'ils ne peuvent donner.

L'impôt établi sur le revenu calculé d'après les indices que nous venons d'énumérer pourrait présenter un caractère modérément *progressif*, sans qu'on fût en droit d'y voir un abus. Il pourrait également donner un rendement sensiblement supérieur à celui des taxes actuelles, sans atteindre une proportion abusive par rapport aux revenus taxés. Si, en effet, on évalue ceux-ci à 25 milliards pour l'ensemble de la France, un taux *moyen* de 2 à 3 0/0 donnerait 500 à 750 millions ; une échelle allant de 1 à 5 0/0, avec exemption des indigents, permettrait sans doute d'obtenir près du double du produit actuel.

Ce qui rendrait très difficile d'aller au-delà, c'est le fait qu'un impôt sur le revenu, établi d'après certains *signes*, équivaut en fait à un *impôt de consommation* frappant ces signes de la richesse et peut devenir prohibitif dans bien des cas, amener la disparition ou une restriction accentuée des dépenses qui révèlent la fortune. Si l'on admet que le revenu représente 10 fois le loyer, un impôt de 5 0/0 sur le revenu manifesté par le loyer grossit de 50 0/0 la dépense résultant pour une famille du choix de son logement ; il est à craindre, alors, que les ménages modestes ne préfèrent employer leurs ressources à un usage qui n'entraîne pas les mêmes charges, et que l'habitude de se mal loger, si contraire à l'hygiène, en soit accentuée. De même, une surtaxe trop forte à raison des domestiques conduirait à une restriction de leur nombre, en développant l'emploi d'auxiliaires dans bien des maisons ; un impôt considérable sur les équipages particuliers pousserait beaucoup de personnes même riches, à s'adresser à des loueurs. La limite résultant de ces effets prohibitifs de l'impôt est atteinte bien avant celle qui résulterait du caractère excessif du prélèvement opéré directement sur les revenus.

Nous croyons cependant que les impôts sur les loyers pourraient dépasser sensiblement le chiffre atteint chez nous. En Angleterre, avec les taxes locales, on arrive souvent à 30 ou 35 0/0 et, si ce taux soulève des récriminations, il n'empêche pas les familles, même modestes, de se loger en général mieux que sur le continent. Un taux de 40 0/0, et même de 50 0/0 à l'extrême limite, pourrait être admis pour les installations les plus luxueuses. Joint aux surtaxes sur les domestiques et les équipages, il frapperait de 5 0/0 les très gros revenus qui, d'après les coeffi-

cients que nous avons admis, peuvent être évalués à 12 ou 15 fois le loyer, peut-être même davantage. Pour les logements moins importants, la proportion de l'impôt à la valeur locative diminuerait, par la double raison que l'impôt serait moindre par rapport au revenu, d'un côté, et que le revenu serait évalué à un chiffre moindre par rapport au loyer, de l'autre.

Pour les très petits logements, en particulier, il serait absolument indispensable d'éviter tout ce qui pourrait aggraver leur insuffisance déjà déplorable. Il faudrait donc absolument que la taxe minima, au paiement de laquelle serait subordonné l'exercice du droit électoral, restât seule applicable à tous les loyers ne dépassant pas un certain chiffre, variable avec l'importance des agglomérations, d'une part, avec le nombre de personnes occupant un même logement, d'autre part, et calculé de manière à répondre à une habitation suffisamment salubre.

Seulement, avec les exemptions pour les indigents, avec l'application étendue d'une taxe minima nécessairement basse, avec les détaxes pour les familles nombreuses, avec la nécessité d'établir une double échelle de progression dans les taxes en tenant compte du fait que le rapport du loyer au revenu n'est pas le même 1° en province qu'à Paris, 2° pour les grandes fortunes que pour les petites, etc., on arriverait bien difficilement à tirer de l'impôt basé sur le prix des logements un produit représentant, comme *moyenne générale*, la moitié ou même le tiers du taux de 50 0/0 que nous considérons comme le maximum admissible. Le produit total de l'impôt atteindrait donc tout au plus le quart ou le cinquième de la valeur locative totale des immeubles affectés à l'habitation. Comme cette valeur ne dépasse pas 2.200 millions, cela ferait peut-être 500 millions, et il serait bien difficile d'arriver, par les surtaxes basées sur les domestiques et les équipages, à un total de 600 ou 700 millions.

Ainsi, la réforme que nous préconisons, pour introduire plus de justice dans cette partie de nos impôts et en augmenter le rendement, ne permettrait nullement de faire de cet impôt la clef de voûte du budget, le moyen de supprimer beaucoup d'autres taxes ou d'accroître beaucoup de dépenses.

On a fait à cette réforme trois objections.

La première est l'objection générale fondée sur le caractère arbitraire des coefficients de progression qui seraient appliqués au calcul des revenus et au taux de l'impôt; mais c'est là un vice inhérent à toute la législation fiscale, qui est bien obligée, soit d'apprécier l'importance relative des signes de la richesse,

soit de tomber dans les abus et les vexations qu'entraîne son évaluation globale, et qui se fonde tout entière, en définitive, sur une appréciation des forces contributives des diverses catégories de citoyens n'ayant rien de mathématique.

La seconde objection est tirée de ce que la différence des goûts individuels, l'esprit d'ostentation ou d'épargne, les nécessités de représentation extérieure de certaines professions, rendent souvent peu juste l'évaluation du revenu par les signes apparents. Cela encore contient une portion de vérité et doit empêcher de porter l'impôt à un taux excessif, qui rendrait ces inégalités trop choquantes. Mais il semble bien, tout compte fait, qu'aucune autre manifestation de la richesse, et à plus forte raison aucune estimation directe, ne donnerait une évaluation plus exacte des ressources de chaque contribuable.

La troisième objection, de beaucoup la plus sérieuse, est tirée de l'absence de proportionnalité de la valeur locative de l'habitation avec la fortune, dans les campagnes. Le correctif actuel, résultant de ce que les répartiteurs tiennent compte (contrairement à la loi) des revenus présumés, cesserait d'être applicable le jour où l'impôt serait de quotité au lieu d'être de répartition ; le paysan relativement riche, qui se laisse surtaxer aujourd'hui dans une mesure modérée pour ne pas entrer en conflit avec les habitants de son village, ne paierait certainement plus qu'à raison de son loyer, le jour où ce serait le fisc seul, et non ses voisins, que sa cote intéresserait.

On pourrait peut-être remédier à cet inconvénient, en inscrivant dans la loi qu'en aucun cas la taxe imposée à une famille ne pourrait tomber au-dessous du revenu qu'elle tire de sources dont la dissimulation est impossible, savoir :

1° La valeur locative de ses propriétés immobilières (ce qui suppose la mise à jour régulière du cadastre et l'extension à la propriété non bâtie du système de révision périodique des bases de l'impôt foncier appliqué aujourd'hui à la propriété bâtie) ;

2° Le revenu de ses valeurs mobilières nominatives ;

3° Les bénéfices qu'elle tire de son exploitation agricole, si elle en a une, évalués à forfait au tiers ou au quart de la valeur locative des terres cultivées à un titre quelconque.

On arriverait ainsi à une taxation assez équitable. En effet, ce n'est guère que pour les cultivateurs qu'il est exact de dire que le logement personnel ne se proportionne pas à la richesse ; or, ils ont à peu près pour uniques sources de revenus, d'abord et surtout la terre, ensuite quelques titres de rente ou obligations de

chemins de fer, généralement acquis à titre de placement durable. Le correctif indiqué permettrait donc d'atteindre leur revenu réel, sans évaluation vexatoire. Le danger de les voir dissimuler leurs placements au moyen de valeurs nationales au porteur n'existerait pas si, comme nous l'indiquions plus haut, la taxe représentative du droit de transmission, pour ces valeurs, était relevée à un niveau qui rendît très onéreuse leur conservation en portefeuille sous cette forme. Restent, il est vrai, les valeurs étrangères, qui sont l'échappatoire moderne à toutes les exigences fiscales sous forme d'impôt direct; mais ces valeurs ne sont pas assez répandues dans les campagnes pour qu'il y eût beaucoup à craindre de ce côté, tant que l'impôt resterait modéré. Ici, comme dans beaucoup d'autres cas, la facilité actuelle des placements internationaux est la soupape de sûreté contre la taxation abusive des grosses fortunes. Elle ne nous paraît pas mettre obstacle à ce que l'évaluation directe des revenus, bornée à ceux qui peuvent être déterminés sans inquisition ni arbitraire, corrige l'imperfection de la base d'imposition tirée du loyer, dans le seul cas où celle-ci soit vraiment défectueuse, celui des petits cultivateurs. On ne saurait d'ailleurs voir une iniquité dans une disposition exceptionnelle qui ferait entrer les bénéfices de leur profession dans l'évaluation de leur revenu taxé sous la forme de l'impôt des loyers, alors que ces bénéfices jouissent d'une complète exonération de la patente.

Nous nous sommes arrêté sur les projets de réforme des impôts basés sur le loyer, en utilisant les autres signes complémentaires de la richesse, parce qu'ils nous paraissent constituer le vrai moyen de donner une équitable satisfaction au désir d'introduire dans nos impôts un nouvel élément de progression, en vue de tenir compte d'abord de ce que la progression a de juste en elle-même, et ensuite du caractère progressif à rebours de certains impôts de consommation. Nous n'attendrions certes pas d'une pareille réforme une transformation complète de notre système fiscal et nous ne croyons pas qu'on puisse en tirer des ressources nouvelles très considérables, à moins de porter une atteinte grave aux intérêts de l'hygiène et de tomber dans l'iniquité inséparable de tout impôt unique ou prépondérant. Mais nous croyons cependant entrevoir, de ce côté, un progrès sérieux, d'une réalisation, sinon facile, du moins possible, et c'est pourquoi nous regrettons de voir délaisser les projets étudiés dans ce sens, pour y substituer des systèmes d'évaluation directe qui comporteraient bien d'autres erreurs, en même temps qu'ils prêteraient aux plus graves abus.

IV. Impôts sur les transactions. — En présence des difficultés d'assiette et de perception qui empêchent de porter les impôts frappant directement les biens ou les revenus à un taux suffisant pour couvrir l'ensemble des charges publiques, le législateur est obligé de chercher d'autres moyens de les atteindre, et l'idée vient naturellement de les taxer à l'occasion des actes auxquels ils donnent lieu. L'Etat rend au public un service réel quand il mentionne ces actes sur des registres publics : il assure la conservation d'une *analyse* de leur contenu ; il leur donne *date certaine* vis-à-vis des tiers pour le cas où ceux-ci auraient intérêt à contester la sincérité de pièces à la rédaction desquelles ils n'ont pas participé ; il assure à la transmission des droits immobiliers la *publicité* indispensable pour la sécurité des transactions (voir Livre III, chap. 2, § II B). Il est naturel que le fisc perçoive d'abord la rémunération nécessaire pour couvrir les frais de ce service, et qu'en outre il y ajoute un impôt modéré, facile à percevoir en même temps qu'elle. Malheureusement, l'exagération des impôts de cet ordre en certaines matières, les formalités qu'entraîne leur perception dans bien des cas où elle n'est liée à aucune opération offrant une utilité quelconque pour le contribuable, vont à l'encontre des intérêts qui justifient l'enregistrement des actes, en entravant les transactions et parfois en incitant à leur donner un caractère clandestin.

Les droits sur les actes et les mutations existaient déjà dans l'Empire romain. L'ancienne monarchie percevait des droits de *contrôle* pour l'enregistrement de certains actes, d'*insinuation* pour la publicité donnée à la constitution des droits réels, de *centième denier* sur les transmissions d'immeubles à titre gratuit ou onéreux. Le droit de *timbre*, frappant un grand nombre d'actes enregistrés ou non, y fut ajouté sous Louis XIV.

Ces droits, perçus par la ferme générale, donnaient lieu aux plaintes les plus vives, par leur taux élevé et leur complication. La Constituante en maintint le principe, en les simplifiant beaucoup. Puis enfin, les lois du 13 brumaire et du 22 frimaire an VII posèrent les bases de la législation moderne, en matière de droits de timbre et d'enregistrement. Depuis lors, ces droits ont été parmi ceux auxquels il a été le plus largement fait appel pour parer aux déficits, soit par des remaniements de tarifs, soit par l'extension des cas donnant lieu à des perceptions; ces augmentations de l'impôt ont été réalisées tantôt sous forme de révisions d'ensemble, dans les crises de 1816 et de 1872, tantôt au moyen de mesures de détail, à diverses époques.

On distingue en principe trois catégories de droits : 1° les droits de *mutation*, dus pour toute transmission de propriété ou de jouissance de biens (sauf s'il s'agit de biens meubles faisant l'objet d'une transaction à titre onéreux), lors même qu'elle ne serait constatée par aucun acte ; 2° les droits d'*acte*, dus pour la plupart des transactions, mais seulement si elles sont mentionnées dans un document public ou privé soumis à l'enregistrement ; 3° les droits de *timbre*, résultant de l'obligation d'employer un papier sur lequel une marque spéciale est apposée par le fisc, pour les actes publics ou privés, pour les pièces de procédure et pour toutes les demandes adressées aux administrations publiques. Ces droits, perçus uniquement au profit de l'Etat, sans que les budgets locaux y participent, sont recouvrés par l'administration de l'*Enregistrement*. Nous avons déjà étudié celles des taxes encaissées par cette administration qui ont le caractère d'impôts frappant directement les capitaux ou les revenus, indépendamment de toute transaction volontaire ; nous réservons pour un paragraphe ultérieur celles qui frappent les transports ; nous examinerons ici le surplus.

En principe, l'administration de l'Enregistrement perçoit les droits soit à la suite d'une *déclaration* ou présentation des actes faite par les intéressés, soit sous forme de *vente de papier timbré*. Lorsque la déclaration est obligatoire dans un délai déterminé et n'a pas été faite, lorsque des dissimulations sont relevées, lorsqu'il est officiellement constaté que certaines pièces qui doivent être rédigées sur papier timbré sont sur papier libre, il est perçu une amende, consistant souvent dans le doublement ou le triplement du droit. L'administration est armée, dans des cas limitativement énumérés, du pouvoir de rechercher les omissions ou l'insuffisance des déclarations, de requérir des expertises, etc.

Dans certains pays, en Angleterre par exemple, on refuse parfois toute force probante en justice aux actes dont l'enregistrement était obligatoire et a été omis. Cette sanction, constituant une prime à la mauvaise foi de l'un des participants à l'acte, souvent complice de la faute commise, est avec raison écartée de nos lois. C'est seulement vis-à-vis des tiers que le défaut de transcription sur les registres publics empêche d'invoquer certains actes, ceux qui sont constitutifs de droits sur les immeubles ; nous avons exposé au Livre III pourquoi c'est là une condition nécessaire, en cette matière, à la transmission régulière des droits réels.

En dehors des contrats pour lesquels la déclaration est prescrite

parce que c'est la *mutation* qui est taxée et non l'acte, l'enregistrement est *obligatoire, dans un délai déterminé, pour tous les actes dressés par les officiers ministériels et pour tous les actes judiciaires*. C'est donc dans le cas précisément où les actes ont par eux-mêmes un caractère authentique, où par suite l'enregistrement ne rend plus aucun service, que le droit est nécessairement payé. Au contraire, les actes sous seing privé ne sont en général obligatoirement soumis à l'enregistrement que s'ils sont *produits en justice ou mentionnés dans un acte public*. De même, en pratique, il n'est fait usage de *papier timbré*, pour des documents étendus, que s'il s'agit d'actes notariés ou de pièces de procédure. Or, nous avons vu (Livre III, chap 1er, § IV, B) que l'emploi des services des officiers ministériels est déjà rendu fort onéreux par la vénalité des charges, rétablie au début de la Restauration pour augmenter leurs cautionnements et procurer ainsi au Trésor une maigre ressource d'environ 65 millions. Les frais des actes authentiques et des procès sont encore singulièrement accrus par les droits de timbre et d'enregistrement, que le fisc ne recouvre réellement que là où ses moyens d'action sont assurés par le contrôle spécial exercé sur les officiers publics. Ce cumul des dépenses résultant d'émoluments majorés et d'impôts est singulièrement onéreux pour les particuliers, et il entraîne le maintien d'une foule de formalités frustratoires, car toute simplification des procédures légales est entravée par la communauté d'intérêts ainsi établie entre le fisc et les mandataires ou les auxiliaires auxquels la loi oblige les particuliers à recourir dans beaucoup de circonstances.

D'après la loi de l'an VII, le droit d'enregistrement est en principe *proportionnel* à la valeur sur laquelle porte l'acte enregistré, quand il y a *création* ou *translation* de droit (vente, obligation, libération, condamnation, etc.) ; il est *fixe*, quand il y a simplement *constatation* ou *reconnaissance* d'un droit préexistant. Mais, en 1872, on a établi, pour certains droits fixes, une échelle de taxes graduées d'après l'importance des actes, qui n'était qu'une proportionnalité déguisée ; puis, en 1892 et 1893, on a remplacé les droits gradués et une partie des droits fixes perçus en matière de procédure par des droits proportionnels, d'un taux relativement modéré, appelés *droits réduits*. Quant au droit de timbre, il est en général calculé d'après la *dimension* de chaque feuille de papier employée : mais, pour certains actes, il est absolument *fixe*, quelle que soit l'étendue du document timbré (factu-

res) ; pour d'autres, il est *proportionnel*, et nous avons déjà cité la plupart des cas (valeurs mobilières, effets de commerce) où il prend ainsi le caractère d'un impôt sur certains revenus.

Beaucoup d'opérations sont frappées de droits d'enregistrement sous deux ou trois formes distinctes ; en outre, les pièces enregistrées doivent être sur papier timbré, de sorte que les impôts se superposent les uns aux autres. Le droit régulièrement perçu n'est jamais restitué, lors même qu'un événement ultérieur ferait tomber l'acte qui y a donné lieu.

Les principaux droits d'enregistrement et de timbre sont établis d'après des tarifs que nous allons indiquer, en y comprenant les 2 décimes 1/2 ajoutés habituellement au principal.

Les *mutations à titre onéreux*, ventes, échanges, etc., fournissent plus de la moitié des produits fiscaux que nous étudions dans le présent paragraphe, par l'application des règles ci-après :

Les ventes d'*immeubles* sont les plus grevées ; le droit de mutation est de 7 0/0 et le droit perçu pour la transcription y ajoute 0,25 0/0. Avec 1 0/0 d'honoraires au notaire dont le ministère est nécessaire, cela fait 8,25 0/0. Les droits fixes pour le papier timbré, dont l'usage était obligatoire jusqu'à la loi du 22 avril 1905, portaient le total des droits à une proportion bien plus forte pour les petites ventes. La nécessité de faire transcrire les actes constitutifs de droits réels ne permet pas d'échapper à cet impôt exorbitant. Nous avons insisté sur ses effets déplorables, dans l'étude de la propriété foncière ; il rend impossible l'achat temporaire des immeubles en vue de les revendre, fait hésiter longtemps un propriétaire à se dessaisir des biens qu'il ne peut plus faire valoir, etc. Il a rapporté 146 millions en 1906. Il avait été en plus-value constante jusque vers 1883 ; la crise agricole a diminué beaucoup son rendement, par suite de la baisse de la valeur des terres, que le développement et la plus-value de la propriété bâtie ont compensée en partie seulement.

La transmission des *valeurs mobilières* est soumise à un droit bien moindre, parce que ces valeurs, par leur nature même, sont destinées à être négociées plus fréquemment. Nous avons exposé ci-dessus (page 289) l'assiette de l'impôt. Il a produit en 1906 60 millions, dont 7 seulement ont été fournis par la taxe de 0,50 0/0 sur le transfert des valeurs nominatives ; tout le reste provenait du droit d'abonnement de 0,20 0/0 sur le cours moyen des valeurs au porteur, lequel a été appliqué à 20 milliards 1/2 de valeurs françaises et à 5 milliards 1/2 de valeurs étrangères. La statistique ainsi établie montre que la moitié environ des valeurs

françaises en circulation (en dehors des rentes sur l'État qui sont exemptes de l'impôt) restent au porteur, ce qui prouve que les taux des deux tarifs s'équilibrent assez bien. Nous avons dit qu'il nous paraîtrait utile de relever le droit sur les valeurs au porteur, dans une mesure suffisante pour détourner le public de garder des placements durables sous cette forme, qui facilite les vols, les fraudes vis-à-vis des créanciers et du fisc, etc. L'exemption dont jouissent les rentes sur l'État est ici injustifiable et devrait être supprimée, comme elle l'a été en 1857 pour les droits de succession ; à condition d'accorder un délai aux titulaires actuels pour rendre nominatifs sans frais leurs titres au porteur, l'application du droit de mutation à la rente ne saurait être considérée comme un manque de foi de l'État, puisqu'elle ne toucherait pas les placements antérieurement effectués.

Les autres mutations à titre onéreux sont soumises à un droit de 2,50 0/0, lequel a produit 8 millions pour les ventes de *fonds de commerce*, dont l'enregistrement est obligatoire, et 12 millions pour celles de *meubles et de créances*, qui ne donnent lieu en pratique à la perception de l'impôt que dans le cas où elles sont faites par acte public.

Parmi les droits qui frappent les *contrats* divers, nous mentionnerons spécialement les suivants :

La propriété immobilière est atteinte par un droit de 1,25 0/0 sur les *obligations hypothécaires*, auquel s'ajoute un droit d'inscription de 0,25 0/0, puis un droit égal de mainlevée, le tout produisant 18 millions, — et d'un autre côté par un droit de 0,25 0/0 sur les *baux*, produisant 9 millions.

Les *assurances contre l'incendie* sont frappées par trois taxes diverses, comme si le législateur voulait décourager cette forme si utile de la prévoyance : il y a d'abord un impôt de 10 0/0 s'ajoutant aux primes, — puis un droit de timbre des polices perçu sous forme d'abonnement annuel et s'élevant à 40 francs par million assuré, — puis un droit annuel de 6 francs par million assuré, dû par les compagnies et auquel la loi de finance de 1907 vient d'ajouter une surtaxe variant de 3 à 12 francs suivant l'importance du portefeuille de chaque entreprise. Les taxes perçues en 1906, de ces divers chefs, se sont élevées à 28 millions.

Les *opérations de bourse* sont frappées d'un droit qui s'élevait jusqu'ici à 0 fr. 05 pour mille francs de valeur déclarée et qui vient d'être porté, en 1908, à 0 fr. 10 00/00 ; le taux est réduit à à 0,0125 00/00 quand il s'agit de transactions concernant les rentes sur l'État. Cet impôt a produit 8 millions en 1906.

Les autres actes et contrats divers ont fourni au fisc en 1906 :

Contrats divers	droits proportionnels	36	millions
	droits fixes	9	—
Jugements ; droits proportionnels (avec un minimum) dont le tarif varie en général de 1,25 à 3,25 0/0 et descend à 0,31 0/0 pour les simples homologations		12	—
Actes judiciaires et extra-judiciaires (droits fixes).		11	—
Timbre de dimension		40	—
Timbre spécial des affiches		4	—
Timbre des quittances et des chèques (0 fr. 10 à 0 fr. 25). .		25	—
Amendes, pénalités, frais de poursuites.		5	—

En déduisant 4 millions de droits indûment perçus qui ont été remboursés, on constate que le produit total de tous les impôts sur les transactions s'est élevé à 427 millions en 1906.

Leur *incidence* est souvent très difficile à déterminer. La loi rend solidairement responsables de leur paiement tous ceux qui participent à un acte ; mais, à défaut de stipulation contraire, elle met le droit, pour les actes entraînant obligation, libération ou translation de propriété, à la charge du débiteur ou du nouveau possesseur, et pour les autres actes, à la charge *des parties auxquelles les actes profiteront*, indication singulièrement ambiguë. Dans la pratique, les actes spécifient presque toujours à quelle partie incombera le paiement ; seulement, comme il est naturellement tenu compte de cette stipulation dans la fixation du prix, l'incidence réelle peut très bien atteindre l'autre partie.

En fait, le poids des droits d'enregistrement se partage généralement entre les contractants. Nous avons souvent insisté sur ce fait que, pour qu'une transaction s'effectue, il faut que chacune des deux parties préfère ce qu'elle reçoit à ce qu'elle donne, ou autrement dit, que toutes deux y gagnent, le bien qui change de mains ayant une valeur d'usage plus grande pour celui qui le reçoit que pour celui qui le cède. L'effet du droit d'enregistrement est d'absorber une partie de la différence : celui qui paye verse plus que celui qui est payé ne touche définitivement, puisque le fisc absorbe une fraction du prix ; l'avantage total de l'opération est diminué d'autant. Quant à la manière dont l'avantage subsistant se répartit entre les deux intéressés, elle dépend de la situation du marché, de la facilité plus ou moins grande qu'a eue l'un ou l'autre à mettre celui avec qui il traitait en concurrence avec d'autres acheteurs ou d'autres vendeurs ; elle ne saurait donc être déterminée *a priori*.

C'est ainsi que les choses se passent, si la transaction reste possible malgré l'impôt. Mais il arrive souvent que celui-ci, s'ajoutant aux autres frais inévitables, dépasse la totalité de l'écart entre le prix minimum auquel le vendeur céderait le bien qu'il désire aliéner et le prix maximum auquel il trouverait acheteur. L'impôt devient alors *prohibitif*. Il empêche une affaire qui eût convenu aux deux parties ; elles perdent l'avantage total qu'elles en eussent retiré, sans que le fisc encaisse rien. Dans ce cas, l'existence de l'impôt se traduit par une perte sèche pour tout le monde. C'est là incontestablement un effet fréquent de l'exagération du droit sur les ventes d'immeubles. Nous avons dit, en étudiant le morcellement, qu'on y a paré, dans le cas particulier des échanges destinés à remédier au fractionnement excessif des parcelles, par l'institution d'un droit réduit montant à 0 fr. 25 0/0 seulement.

Quand le droit d'enregistrement ou de timbre frappe des contrats qui ont pour objet, non la cession ou la location de biens, mais les actes courants d'une entreprise commerciale, c'est la clientèle de cette entreprise qui le paye ; même si, en droit, la charge incombe à l'entrepreneur, elle rentre dans ses frais généraux, qui doivent être couverts par le prix de vente, de telle sorte que le commerce ou l'industrie en question donne en moyenne des bénéfices en rapport avec ses risques, car autrement il serait bien vite délaissé. C'est ainsi que les taxes sur les assurances sont finalement payées toutes les trois par les assurés, les taxes sur les transports (que nous examinerons plus loin) par les voyageurs ou les expéditeurs, sauf en cas de monopole ; le droit sur les contrats relatifs au service à rendre par l'assureur ou par le transporteur est alors un véritable *impôt de consommation* sur ce service. La loi de 1907, qui a majoré l'impôt sur les assurances, a bien spécifié que la surtaxe rentrerait dans les frais généraux de l'assureur et que celui-ci ne pourrait en aucun cas la récupérer sur l'assuré ; mais, comme les frais généraux de l'assureur sont un des éléments dont dépend le taux de la prime, et comme la loi ne peut évidemment pas régler ce taux, une pareille prescription est purement enfantine : avec elle, comme sans elle, l'assureur reste lié par les contrats en cours, mais il est toujours maître de n'en conclure de nouveaux que moyennant la prime qu'il jugera rémunératrice, eu égard à l'ensemble de ses charges.

Dans le cas particulier où le contrat taxé est un marché de travaux publics, c'est l'Etat qui paye, puisque chaque entrepreneur

tient compte de cette charge dans le calcul du rabais qu'il consent, et la perception ne constitue qu'un jeu puéril d'écritures.

Lorsqu'on se trouve en présence d'actes motivés, non par la volonté des parties, mais par des obligations légales, lorsqu'il s'agit par exemple des formalités qu'implique un partage où des mineurs sont intéressés, une liquidation judiciaire, une vente sur saisie immobilière, les droits multiples ont pour résultat d'absorber une part notable de la valeur des biens en cause, — quelquefois même la totalité de cette valeur, s'il s'agit de petites opérations pour lesquelles les droits fixes et le timbre deviennent exorbitants. Nous avons vu (Livre III, chap. 2, § II, D) qu'une loi de 1884 a prévu le remboursement des droits pour les ventes au-dessous de 2.000 francs et, en outre, une réduction des émoluments des officiers ministériels pour celles dont le montant n'atteint pas 100 francs. Les charges n'en restent pas moins tout à fait excessives dans bien des cas.

Le coût des procédures, en particulier, rend souvent le recours à la justice inabordable aux personnes lésées dans leur droit. Quelques auteurs estiment, il est vrai, que là l'effet prohibitif n'est pas sans avantages : la crainte des frais que l'arrêt mettra à la charge du perdant tend à décourager les plaideurs de mauvaise foi. Malheureusement, le plaideur de bonne foi n'est pas moins atteint, car l'élévation des frais légaux ne permet pas d'infliger au perdant d'autres dommages-intérêts que leur remboursement, de sorte que le gagnant garde à son compte les émoluments non taxés des avoués et avocats, les pertes de temps et les dérangements qu'il a subis, etc. Aussi faut-il que les intérêts en jeu soient considérables pour qu'une personne sage se résigne à plaider, ce qui profite en définitive aux gens hargneux et exigeants. Le jour où l'on aurait suffisamment diminué les frais légaux, par une réduction notable des impôts jointe à la simplification des procédures et à la fusion des fonctions d'avoué et d'avocat, on pourrait condamner le perdant, non seulement aux dépens, mais encore à des dommages-intérêts, au moins quand il est évident qu'il a été de mauvaise foi, et bien des conséquences iniques de querelles injustifiables seraient ainsi réparées.

Dans leur ensemble, les droits d'enregistrement et de timbre (en dehors des droits de succession et des impôts sur le revenu des valeurs mobilières) constituent l'une des parties les plus critiquables de notre système fiscal. Quelques-uns, comme les droits de mutation sur les immeubles, sont scandaleusement exagérés. D'autres, comme le timbre de dimension, ne reposent sur aucune

conception défendable, car la charge qu'ils font peser sur chaque particulier ne répond à aucun service à lui rendu, n'est nullement proportionnelle à sa richesse, et s'ajoute même généralement à des ennuis et à des difficultés déjà onéreuses. Il y aurait là une réforme considérable à entreprendre. Il faudrait ramener tous les droits à un taux modéré, qui ne puisse jouer un rôle prohibitif que dans des cas très rares, supprimer les formalités inutiles, réunir la mission de percevoir les taxes avec celle de donner aux actes l'authenticité, puisque l'une et l'autre constituent des fonctions publiques (sauf peut-être à les séparer des fonctions privées de mandataires ou de conseillers des particuliers que remplissent les officiers ministériels), enfin rendre la justice réellement gratuite, sous réserve des amendes ayant un caractère pénal qui pourraient frapper le plaideur téméraire, le cas échéant. On allégerait ainsi très considérablement les charges du public, en partie par une diminution d'impôts qui entraînerait une certaine perte pour le budget, en partie par la suppression de frais frustratoires dont le produit est absorbé en formalités superflues. Malheureusement, ces réformes sont de celles qui ne passionnent pas l'opinion, parce que les droits d'enregistrement ne constituent pour chaque contribuable une charge appréciable qu'à certains moments de son existence, se confondent alors dans d'autres frais de toute nature, puis sont oubliés.

Au point de vue de la *répartition* des charges publiques entre les diverses classes sociales, il convient de remarquer que, malgré leur mauvaise assiette, les droits d'enregistrement, portant principalement sur la propriété foncière et sur les valeurs mobilières, rentrent dans les charges qui pèsent à peu près exclusivement sur la richesse acquise. C'est donc par une augmentation des impôts grevant cette richesse qu'il faudrait compenser la diminution de recettes à attendre d'une réforme sérieuse des droits de mutation, d'enregistrement et de timbre.

V. Impôts de consommation. — La catégorie de taxes à laquelle nous arrivons maintenant a pour objet d'atteindre les forces contributives des citoyens lorsqu'elles se manifestent, non par le côté *revenu*, mais par le côté *dépenses*. Ces taxes portent en principe sur les *produits* ou les *services* qui satisfont aux besoins des consommateurs ; même dans les cas où la loi oblige le producteur ou le vendeur à faire l'avance de l'impôt, son objectif est d'atteindre le dernier acheteur, qui remboursera suivant toute probabilité l'avance faite, puisque cette avance entre

dans le prix de revient sur lequel le prix de vente se règle normalement. De là le nom donné aux impôts de *consommation* ; nous verrons, en étudiant leur incidence, que les prévisions que ce nom traduit se réalisent presque constamment.

Si l'impôt atteignait tous les services et tous les produits consommés, proportionnellement à leur valeur, il équivaudrait au fond à un impôt sur le revenu, puisque la dépense et le revenu de chaque famille diffèrent assez peu l'un de l'autre : l'épargne n'absorbe presque jamais qu'une faible part des ressources annuelles, et cette part sera d'ailleurs atteinte ultérieurement par les impôts de consommation, à l'occasion de l'augmentation de dépenses que les revenus constitués grâce à elle permettront de réaliser. Mais en fait, il est matériellement impossible d'atteindre la totalité ou même la majorité des consommations : l'intervention du fisc dans toutes les entreprises destinées à satisfaire à un besoin quelconque, avec les investigations qu'elle comporterait, serait ruineuse et intolérable. Il faut donc choisir un certain nombre de matières imposables, qui seront les seules frappées et qui le seront alors dans une mesure assez forte.

Nous avons vu, à propos des impôts sur les signes de la richesse, comment sont ou peuvent être taxées certaines catégories de *services* qui représentent une part notable des dépenses privées : le logement, l'emploi de domestiques attachés à la personne, d'équipages, etc. Nous réservons, pour en faire l'objet d'un paragraphe spécial, les taxes atteignant la dernière catégorie de services soumise à l'impôt, les transports. Nous n'aurons donc à nous occuper ici que de droits perçus sur des *produits* faisant l'objet d'une consommation véritable.

Certains pays ont essayé de faire porter les droits sur tous les objets ou denrées consommés. C'est ce que l'Espagne avait tenté à la fin du Moyen-Age, les Etats-Unis pendant le guerre de la Sécession. Ces impôts, extrêmement tracassiers et onéreux à percevoir, n'ont pas tardé à être abolis. L'Angleterre pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, la France après 1871, ont établi des impôts sur un grand nombre de produits ; elles ont supprimé la plupart d'entre eux dès que les nécessités financières extrêmes qui les avaient motivés ont pris fin.

Pour établir un système rationnel d'impôts de consommation, il faut choisir un petit nombre d'articles, qui aient un débit étendu sans être de première nécessité. L'établissement d'impôts sur les aliments essentiels des classes pauvres, tels que l'ancien impôt de la moûture en Italie (aboli en 1884), constitue un abus

criant et un mode inique de répartition des charges publiques. Par contre, les impôts sur les objets de luxe, à l'usage exclusif des riches, sont très peu productifs, et, si l'on essaie de compenser par l'élévation du tarif le peu de débit de la matière imposable, on fait disparaître entièrement celle-ci. On ne peut donc tirer un revenu sérieux que de taxes frappant des produits dont l'usage est très répandu sans être indispensable, et il est sage de choisir de préférence ceux dont la production est facile à surveiller et ceux dont il n'y a pas grand inconvénient à entraver la consommation. Il est malheureusement à peu près impossible, en pratique, de différencier les tarifs de manière à tenir compte de la *qualité* des produits, trop difficile à constater, de sorte qu'il faut déterminer le montant de la taxe en prenant en considération les qualités communes, sans pouvoir atteindre davantage celles dont le prix est plus élevé.

A. — Modes de perception. — Les procédés employés pour assurer la *constatation* de la matière imposable et la *perception* de l'impôt sont au nombre de quatre : l'exercice, l'abonnement, la taxation à l'entrée du lieu sujet, le monopole.

L'*exercice* est une surveillance spéciale sur les producteurs ou les débitants des objets soumis aux droits, obligeant ceux qui y sont *assujettis* à subir soit la présence permanente des agents de la régie, soit les visites faites par eux inopinément à tout moment. Il implique la *prise en charge* des quantités de la denrée taxée dont la présence est constatée chez les redevables, et l'obligation pour ceux-ci de payer ensuite les droits sur les *manquants*, considérés comme livrés à la consommation toutes les fois qu'ils ne sont pas pris en charge par un autre assujetti. La dérogation que ce régime implique au principe de l'inviolabilité du domicile des citoyens oblige à en restreindre l'application au strict nécessaire. Elle provoque, de la part de ceux qui y sont soumis, des récriminations dont la cause est en partie dans les vexations qu'entraîne le contrôle incessant de tous leurs actes, mais se trouve surtout, il faut bien le dire, dans l'obstacle presqu'absolu qu'il oppose aux fraudes lucratives.

L'*abonnement* est un régime sous lequel l'impôt est payé pour la quantité de matière imposable qui est supposée produite ou vendue dans une période déterminée. Il peut avoir pour base la production présumée de chaque *terre* où est cultivé le produit taxé (système appliqué autrefois au tabac en Allemagne, où il est encore en vigueur pour les petites surfaces), — ou celle d'une

usine pourvue d'appareils, d'alambics ou de bassines de certaines dimensions (comme jadis en Ecosse pour les spiritueux), — ou encore le débit moyen constaté par les *écritures* de certains négociants (régime qui a été appliqué en France dans quelques cas). La *licence*, que nous avons mentionnée à l'occasion de la patente (page 285), est au fond une taxe de consommation perçue par abonnement, puisque son but est de grever d'une charge spéciale les consommateurs de certains produits, en imposant aux producteurs ou aux débitants un surcroît de frais généraux que les industries ou les commerces analogues ne supportent pas. La perception de l'impôt sur le sucre de betteraves d'après le poids de la matière première mise en œuvre, et non d'après celui du produit fabriqué, introduite en France en 1884 presqu'au moment où l'Allemagne l'abandonnait, est une sorte d'abonnement basé sur le *rendement* présumé. On attribue parfois à ce système l'avantage de pousser au progrès, en intéressant les assujettis à accroître le rendement des terres, des matières premières, de l'outillage qui servent de base à la taxe. En réalité, les progrès qu'il provoque sont des progrès *antiéconomiques* : en effet, les seuls cas où c'est réellement l'impôt qui intéresse les particuliers à poursuivre une augmentation de rendement, sont ceux où cette augmentation coûte à produire plus qu'elle ne vaut intrinsèquement, et devient lucrative uniquement parce que l'excédent obtenu à grands frais ne donne pas lieu à la perception d'un surcroît de taxe ; l'impôt calculé d'après le poids des betteraves conduisait à dépenser parfois 50 francs pour extraire des pulpes un résidu de sucre qui n'en valait pas 35, mais qui était exempt de l'impôt fixé en principe à 60 francs. Le caractère d'incertitude des prévisions qui servent de base à l'abonnement ne permet guère de l'appliquer que si la taxe est très légère, et alors il se réduit, en fait, à un supplément d'impôt foncier sur certaines terres ou de patente sur certains commerces, dont le produit reste très limité.

La taxation à l'*entrée* a pour but de percevoir l'impôt sur des marchandises produites au dehors du *lieu sujet*, au moment où elles en franchissent l'enceinte. Elle s'applique, par exemple, aux denrées d'origine exclusivement coloniales, sous forme de droits de *douane*, aux produits agricoles ou miniers consommés dans une ville, sous forme de droits d'*octroi*. Pour que ces droits gardent bien le caractère d'un impôt de consommation et ne prennent pas celui de droits protégeant la production à l'intérieur du lieu sujet, il faut que cette production y soit impossible (comme pour le café dans les pays européens), interdite (comme

on le fait en Angleterre pour le tabac et comme on avait songé jadis à le faire en France pour le sucre) ou soumise à la taxe par l'exercice des producteurs (comme cela a lieu en matière d'octroi). La taxation à l'entrée ne peut donc constituer le mode principal de perception de l'impôt que dans des cas limités. Elle est très efficace, mais à la condition seulement de soumettre à une visite rigoureuse, et par suite fort gênante pour le public, tout ce qui franchit la barrière où le droit est perçu.

Le *monopole*, appliqué soit à la production, soit au commerce des objets taxés, permet d'encaisser l'impôt sous la forme d'un écart arbitrairement majoré entre le prix de revient ou d'achat et le prix de vente, lequel n'est plus limité par la concurrence. Cet écart peut être fixé à un chiffre plus élevé pour les qualités supérieures que pour les qualités inférieures, le prix de vente étant déterminé d'après l'estimation de ce que peut payer chaque catégorie de clients : le monopole permet ainsi d'éviter un des vices qui rendent progressifs à rebours les impôts indirects perçus sous d'autres formes. Les économistes condamnent avec raison, en principe, un régime qui soustrait aux entreprises privées certaines branches d'activité pour leur substituer des monopoles dont la gestion est presque toujours entachée des vices qui abaissent la qualité du service et entravent l'abaissement des prix de revient dans les industries soustraites à l'aiguillon de la concurrence : routine, formalisme, coulage, etc. Mais il faut bien reconnaître que, quand l'impôt arrive à représenter le triple ou le quadruple du prix naturel d'une marchandise, comme c'est le cas pour le tabac et l'alcool, la surveillance à laquelle le fisc doit soumettre les particuliers qui la produisent ou qui la vendent devient si rigoureuse, la prime à la fraude devient si importante, que tous les avantages des entreprises privées disparaissent : les règlements que la régie doit édicter arrivent à compliquer les opérations, autant et parfois plus que si l'Administration gérait elle-même les entreprises ; le succès de chaque producteur, dans la concurrence, ne dépend plus que de l'art qu'il met à échapper aux droits, et c'est à la fraude surtout qu'elle sert de stimulant. En pareil cas, le monopole, s'il est réalisable (nous verrons qu'il ne l'est pas toujours), constitue encore le meilleur mode de perception de l'impôt, car ce qu'il enlève à l'industrie privée ne mérite pas d'être défendu.

Les quatre procédés que nous venons d'énumérer, et qui tous ont de sérieux inconvénients, doivent être complétés par toute

une série de mesures qui placent les produits soumis aux droits sous la surveillance continuelle de la régie. La production, la détention, le transport, la vente de ces produits doivent fréquemment donner lieu à des *déclarations*, dont l'omission entraîne des pénalités sévères. La *circulation*, en particulier, n'est permise, le plus souvent, qu'après avis donné à la régie et moyennant accompagnement de pièces dont l'entrepreneur de transport doit exiger la production, sous peine d'encourir lui-même de lourdes amendes ; ces pièces prennent le nom de *congé*, si la marchandise a acquitté les droits, — de *passavant* ou *laissez-passer*, si elle en est exempte, — d'*acquit-à-caution*, s'il est fait crédit de l'impôt sous la responsabilité solidaire du détenteur, qui a *pris en charge* la marchandise, et en outre d'une caution, qui garantit l'*apurement* de l'engagement pris, soit par la représentation de la marchandise, soit par le paiement des droits. La marchandise qui bénéficie d'un crédit accordé par la loi doit, dans certains cas, être déposée dans des magasins spéciaux constituant soit un *entrepôt réel*, si la clef en est détenue par les représentants de la régie, soit un *entrepôt fictif*, si c'est le négociant responsable des droits qui garde la marchandise, à charge de la représenter à toute réquisition. Si elle ne fait que traverser le lieu sujet à l'*impôt*, elle circule sous le régime spécial du *transit*, ou avec un *passe-debout*.

Toutes ces formalités ajoutent au premier renchérissement du produit représenté par l'impôt le coût des charges accessoires et des gênes imposées au commerce. Si le droit est perçu au moment même de la production ou de l'introduction du produit dans le lieu sujet, de telle sorte qu'ensuite le commerce des marchandises taxées soit libre, le consommateur doit rembourser finalement l'*intérêt* de l'avance faite pendant un temps parfois assez long, calculé à un taux tenant compte des risques de perte que comporte tout négoce. Si, pour éviter cette avance, on place la perception de l'impôt le plus près possible de la consommation, tous les *intermédiaires* doivent être surveillés.

Enfin, des *visites* peuvent être faites par les agents de la régie, en cas de soupçon de fraude, même chez les particuliers n'exerçant aucune profession assujettie à une surveillance spéciale, mais alors avec le concours d'un officier de police judiciaire.

L'énumération de ces dispositions légales, sans lesquelles la perception des impôts de consommation serait impossible, montre combien il est indispensable d'en limiter l'application à un nombre de produits aussi restreint que possible.

B. — Énumération et rendement. — L'*ancien régime* avait établi des impôts de consommation multiples : les droits d'*aides* perçus par le procédé de l'exercice sur les boissons et sur de nombreux produits, — les droits de *marque* sur les cuirs, les fers, etc., — les droits d'*entrée* sur les produits coloniaux, — le *monopole* des tabacs et du sel ; ce dernier était particulièrement odieux par exagération du prix de vente et se transformait, dans certaines provinces, en une véritable capitation, par l'obligation imposée à chaque habitant de justifier qu'il s'était acquitté du *devoir de gabelle*, en achetant au moins 7 livres de sel par membre de la famille au-dessus de sept ans, dans les six premiers mois de chaque année.

La *Constituante* abolit tous les impôts de consommation, sauf les droits de douane, la marque des métaux précieux et le monopole des poudres ; elle y avait été poussée un peu par le désir de chercher une répartition plus équitable de l'impôt, beaucoup par le caractère odieux et vexatoire des mesures de surveillance. Mais les nécessités financières obligèrent à remettre des impôts sur le tabac et les cartes dès l'an VII, sur les boissons en l'an XII. A cette occasion, le Consulat rétablit, sous le nom de régie des *droits réunis*, la *régie générale* que Necker avait créée en 1780 par le démembrement de l'ancienne *ferme générale*. Puis, l'*Empire* reprit l'impôt sur le sel, le monopole des tabacs, etc. L'impopularité des droits réunis avait fait de leur abolition une partie du programme des partisans de la *Restauration* ; celle-ci s'empressa donc de changer leur nom, en les appelant contributions indirectes, — puis aussitôt de relever les tarifs et de renforcer la surveillance, par une loi du 28 avril 1816 qui est restée la base de tout le régime. Depuis lors, à diverses reprises, les tarifs ont été aggravés et remaniés et de nouveaux impôts ajoutés : en 1837, le développement du sucre de betteraves conduisit à le taxer ; après la guerre de 1870, on institua des impôts sur les vinaigres, les huiles végétales, la stéarine, la dynamite, les allumettes chimiques, qui subsistent encore, — d'autres sur la chicorée, les savons, les papiers, etc., qui ont été abolis.

Les impôts de consommation actuellement perçus par l'État portent sur une vingtaine d'articles, que nous allons passer en revue. Nous indiquerons toujours les taxes *décimes compris*.

Le *tabac* fait l'objet d'un monopole de fabrication et de vente ; sa culture n'est permise qu'en vertu d'autorisations de l'administration, sous sa surveillance et à charge de lui vendre les

feuilles au prix fixé par elle. Le produit que tire l'Etat de la vente des tabacs se développe régulièrement d'année en année ; il a été de 458 millions en 1906. Si l'on en déduit 89 millions de frais d'achat et de fabrication, on évalue l'impôt véritable à 369 millions (auxquels s'ajoute 1 million perçu par la douane), c'est-à-dire environ quatre fois le prix de revient qui représente la valeur propre du produit imposé. On peut dire, il est vrai, qu'il faudrait majorer ce prix de revient de l'intérêt du capital d'établissement des usines (50 millions environ) et du fonds de roulement (100 millions), ainsi que du bénéfice normal de toute industrie. Mais les extensions et transformations des usines, comme les approvisionnements, ayant été payés depuis longtemps sur les recettes annuelles du Trésor, on peut à la rigueur les considérer comme amortis ; quant au bénéfice industriel, nous ne craignons d'être démenti par aucun de ceux qui ont étudié de près le service en disant qu'il est largement absorbé, au moins de nos jours, par la différence entre les dépenses de la régie et celles que comporterait une production analogue par une industrie privée, si celle-ci était libre dans sa gestion. Mais, comme la moindre liberté d'allures laissée à cette industrie serait inconciliable avec la proportion énorme pour laquelle l'impôt entre dans le prix total de vente, le monopole paraît bien être encore la meilleure manière de percevoir une taxe aussi élevée, sur un produit dont la nature la justifie entièrement. Il permet en outre de fixer le prix des tabacs de luxe, par tâtonnements, de manière à en tirer le rendement maximum que comporte la clientèle possible, et de taxer ainsi les consommateurs d'après les sacrifices que leur fortune leur permet de faire pour mieux satisfaire leurs goûts.

Le seul impôt de consommation dont le produit soit comparable à celui du monopole du tabac est l'impôt sur l'*alcool* destiné à la boisson. Fixé à 55 francs par hectolitre sous la Restauration, ramené à 37 francs en 1830, il a été reporté à 60 francs en 1855, à 90 francs en 1860, à 156 fr. 25 en 1871, à 220 francs en 1901. Ce droit, calculé d'après la teneur en alcool pur, représente 1 fr. 10 par litre d'eau-de-vie à 50 degrés ; or, la valeur marchande de cette denrée, en gros, atteint peut-être le quart de cette somme lorsqu'elle est fabriquée avec des alcools d'industrie, la moitié pour les eaux-de-vie communes de fruits ou de marcs. Le droit de consommation a produit 315 millions en 1906 ; il s'y ajoute un droit d'entrée dans les villes, variant de 7 fr. 50 à 30 francs par hectolitre suivant la population, qui a produit 14 millions 1/2, et

une taxe de rectification spéciale aux alcools d'industrie destinés à la consommation, s'élevant à 0 fr. 80 par hectolitre, qui a produit 3 millions 1/2, ce qui fait en tout 333 millions. Les alcools destinés à des usages industriels ne sont frappés que d'un impôt insignifiant, à condition d'être rendus impropres à la consommation par une *dénaturation* assez coûteuse ; les frais en sont couverts en partie au moyen de la taxe de rectification, dont le produit figure dans un service spécial du Trésor institué à cet effet.

Si élevé que soit cet impôt, il ne saurait être critiqué, en raison du caractère nocif de la consommation qu'il atteint et sur laquelle il n'exerce malheureusement qu'une bien faible action restrictive. En Angleterre, le taux de l'impôt sur l'alcool atteint un chiffre plus que double du nôtre, sans qu'il en résulte aucun inconvénient ; le gouvernement russe tire du monopole de la vente, étendu peu à peu dans ces dernières années à toutes les provinces, un produit net de 305 francs par hectolitre. En général, dans les pays du Nord, où l'on ne peut produire que des alcools d'industrie dont la fabrication et la rectification exigent des installations complexes et perfectionnées, sous peine de donner des produits imbuvables, l'exercice ou le monopole permet de percevoir des taxes très élevées sans trop de difficultés. Dans les pays du Centre ou du Midi, où abondent les fruits dont la distillation à domicile donne des eaux-de-vie agréables au goût, on atteint bien plus vite la limite de perceptibilité de l'impôt, par suite du développement que prend la fraude, lorsque les bénéfices qu'elle procure deviennent très élevés.

La difficulté est particulièrement grave en France, à cause de l'importance de la petite culture, qui rend très nombreux les *bouilleurs de crû*, c'est-à-dire les cultivateurs distillant uniquement les fruits provenant de leur propre récolte. Certains agrariens prétendent que, tant qu'ils ne font pas commerce de leurs produits, le droit de propriété implique nécessairement celui de travailler, distiller et consommer leurs fruits ou les eaux-de-vie qu'ils en ont tirées, sans que la régie mette les pieds chez eux. En doctrine, c'est là une prétention insoutenable, car, du moment où un impôt de consommation existe, il n'y a aucune raison pour que le consommateur qui produit lui-même les denrées dont il use n'y soit pas soumis, comme les autres. En fait, tant que l'impôt est modéré, mieux vaut en faire l'abandon à cette classe de consommateurs qu'étendre à tant de particuliers une surveillance toujours gênante et entrer en conflit avec tant d'électeurs. C'était le parti adopté par le législateur, jusqu'à ces dernières

res années. Mais, dès que l'impôt s'élève, les facilités que donne à la vente en fraude une production importante d'alcool qui n'est pas contrôlée par la régie deviennent intolérables. Quand, après 1871, on a augmenté le droit de 66 fr. 25, on a prescrit en même temps l'extension de l'exercice aux bouilleurs de crû ; puis, aux approches des élections de 1875, cette disposition a été abrogée. Le phylloxera ayant beaucoup raréfié la principale matière première des alcools de fruits, les conséquences de la franchise ont été longtemps sans trop de gravité ; mais la reconstitution du vignoble a de nouveau développé la production agricole des eaux-de-vie, et, quand la loi du 27 décembre 1900 a augmenté encore le droit de 63 fr. 75, en même temps qu'elle dispensait les débitants de l'exercice (en rendant les droits sur les boissons payables par eux dès leur réception), la fraude est devenue colossale. En 1901, le droit majoré, dont le rendement était évalué à 407 millions, n'a produit que 274 millions, et 301 en 1902, alors que la recette avait atteint 304 millions en moyenne dans les trois années précédant le relèvement. La loi de finances du 31 mars 1903 a rétabli l'exercice pour tous les bouilleurs qui exploitaient des vignes ou des arbres à fruits susceptibles de produire, en moyenne, au moins 50 litres d'alcool pur, en leur accordant, il est vrai, la franchise sur 20 litres par an à titre de consommation de famille ; en outre, le commerce et la location des alambics ont été soumis à un contrôle sévère. Malgré les lacunes et les tolérances encore excessives des règlements, ces mesures ont fait remonter le produit de l'impôt à 326 millions en 1903 et à 360 en 1904 Malheureusement, une loi du 6 août 1905 est venue restreindre les droits conférés à l'administration pour les visites chez les personnes soupçonnées de fraude, puis une loi du 27 février 1906 a de nouveau affranchi les bouilleurs de crû de l'exercice, et l'amélioration réalisée dans la perception de l'impôt ne s'est pas maintenue.

La consommation en franchise et la difficulté de la surveillance sur la production des bouilleurs de crû font toujours baisser le rendement de l'impôt, dans les années où une récolte abondante de fruits amène la substitution partielle des alcools qu'ils fournissent aux alcools d'industrie.

L'idée de transformer en *monopole* un impôt si lourd devait naturellement trouver des défenseurs. Mais il serait encore plus impossible de dépouiller les petits propriétaires du droit de distiller leurs fruits, que de les soumettre à l'exercice ; quant à limiter le monopole aux distilleries industrielles, ce serait lui enlever toute utilité, puisque les établissements que l'Etat reprendrait

seraient justement ceux où la surveillance est facile (1). Il a été fait aussi des campagnes en faveur du monopole de la vente de l'alcool : d'après un système très vanté, on l'aurait réalisée sans établir des débits officiels (ce qui eût obligé à exproprier tous les cabarets), en n'autorisant la livraison au détail que dans des bouteilles d'un type spécial, que la régie seule fournirait et qu'il serait quasi-impossible de remplir sans son intervention, une fois vidées ; il ne reste qu'une petite difficulté à résoudre, celle de fabriquer cette bouteille merveilleuse.

Ces conceptions enfantines ne sauraient prévaloir contre la nature des choses qui, dans un pays producteur de fruits, rend impossible la perception d'un impôt trop élevé sur l'alcool, si ce n'est au moyen de mesures draconiennes impraticables sous un régime à base élective. L'impôt sur l'alcool paraît être arrivé dès à présent, chez nous, plutôt au-dessus qu'au-dessous de la limite admissible. La consommation taxée, qui avait passé de 1 litre par tête sous la Restauration à 2 litres 1/2 à la fin de l'Empire, puis était montée brusquement à 4 litres vers 1880 (au moment du phylloxera), reste stationnaire depuis une dizaine d'années aux environs de 4 litres 1/2, et même recule un peu dans les années où les fruits sont très abondants ; mais il semble bien que ce soit alors la fraude, plutôt que la tempérance, qui gagne du terrain.

Les *boissons* que l'on appelle aujourd'hui *hygiéniques*, par opposition à l'alcool, ont été longtemps pour le budget une source de revenus du même ordre d'importance que lui. Surtaxées également après la guerre, quoique dans une moindre mesure, elles ont bénéficié d'un premier dégrèvement en 1880, d'un second plus considérable en 1901 ; c'est pour compenser la perte à attendre de ce dernier qu'a été opéré le plus récent relèvement des droits sur l'alcool. Pour le vin et le cidre, l'impôt principal s'appelle *droit de circulation*, parce que la première opération qui donne ouverture à l'intervention de la régie est l'expédition faite par le propriétaire récoltant ; tant que le vin reste chez celui-ci, il n'est soumis à aucune surveillance et, par un privilège plus

(1) Les agrariens ont préconisé le monopole de la rectification des alcools industriels, qui font concurrence aux leurs, dans un prétendu intérêt d'hygiène. En réalité, les alcools d'industrie livrés à la consommation renferment moins d'éléments très nocifs que les bonnes eaux-de-vie, parce que les essences qu'ils contenaient ont dû être éliminées en raison de leur mauvais goût, pour les rendre buvables, tandis que celles des alcools de fruits sont précisément ce qui leur donne leur parfum recherché.

large encore que pour l'alcool, le producteur est exempt de l'impôt pour toute la consommation de sa maison. Jusqu'en 1901, le droit était de 1 franc, 1 fr. 50 ou 2 francs par hectolitre de vin, selon que l'on était dans la partie de la France où il s'en produit beaucoup, dans la zone intermédiaire ou dans la zone éloignée des centres producteurs ; il était remplacé, pour la vente au *détail*, par un droit *ad valorem* de 12,50 0/0, et il s'y ajoutait un droit d'*entrée* dans les villes. Aujourd'hui, le droit de *circulation* subsiste seul, fixé uniformément au taux de 1 fr. 50, qui ne représente guère que le dixième de la valeur des qualités les plus communes. Pour le *cidre*, le droit est de 0 fr. 80. La *bière* est soumise à un droit de *fabrication*, fixé d'après la densité du moût, qui est à peu près égal au droit sur le vin pour les qualités courantes. Le produit de ces trois taxes a été, en 1906, de 90 millions, dont 4 pour le cidre et 15 pour la bière ; en 1899 et 1900, les taxes sur les mêmes produits fournissaient plus de 200 millions. Le maintien d'un impôt sur ces boissons, si réduit soit-il, est une condition essentielle de la perception du droit sur les eaux-de-vie, parce qu'il soumet à la surveillance de la régie le transport des liquides qui sont les véhicules de l'alcool.

Il faut ajouter aux impôts de consommation sur les boissons les droits de *licence* que les débitants, distillateurs, brasseurs, doivent payer pour exercer leur profession ; ces licences ont été fortement relevées en 1901 pour compenser en partie le dégrèvement des boissons hygiéniques. Leur produit atteint 36 millions, qui s'ajoutent aux frais généraux du commerce des boissons de toute nature et par suite grossissent leur prix de vente.

Le *sucre* a donné lieu aux lois fiscales les plus complexes, à cause de la tendance des pouvoirs publics à faire de ces lois un instrument de protection, tantôt en faveur de la production coloniale, tantôt en faveur de la production métropolitaine, tantôt en faveur de l'exportation, dans les conditions que nous avons exposées en étudiant le rôle économique des primes (Livre IV, chap. 5, § V, D). C'est pour dissimuler ces primes qu'au lieu de déterminer la quantité imposable d'après la production de sucre prêt à être consommé, constatée dans les raffineries, on l'a calculée d'après des présomptions tirées successivement de la couleur des jus obtenus dans les sucreries, de la quantité de betteraves employées, etc. Porté, après la guerre, de 47 francs environ à 73 francs, par quintal de raffiné, le droit a été réduit à 40 francs en 1880, puis relevé à 60 francs en 1884 et à 64 en 1897, mais avec

un système de perception qui en soustrayait une fraction notable au fisc ; sous cette législation, il avait produit 180 millions en 1902. En 1903, après la convention internationale qui a supprimé les primes, il a fallu chercher dans le développement de la consommation intérieure une compensation à la réduction de l'exportation, pour atténuer la crise inévitable de l'industrie sucrière ; on a réduit alors le droit à 25 francs. Il s'y ajoute une taxe de raffinage de 2 francs, dont le produit était porté jusqu'en 1907 à un compte spécial et affecté à payer une *détaxe de distance* constituant un remboursement des frais de transport de la sucrerie à la raffinerie, quand le parcours dépasse 250 kilomètres; ce compte spécial vient d'être supprimé, mais la taxe de raffinage subsiste. Malgré le dégrèvement, le montant total des deux impôts est encore presqu'égal au prix de vente du sucre en gros, par suite de l'énorme baisse de celui-ci ; ils constituent donc une entrave appréciable à l'usage d'un aliment très recommandable. Ils ont donné 154 millions de recettes en 1906.

Le *café* paie, sous forme de droit de douane, un impôt qui est de 136 francs par quintal pour les provenances des pays avec lesquels nous sommes au régime du tarif minimum. Le café originaire de nos colonies paie seulement 58 francs ; mais, comme il n'alimente notre marché que dans une mesure insignifiante, c'est uniquement le cours des cafés étrangers qui règle le prix de vente, et la prime allouée à la culture coloniale, sous forme de détaxe, ne réduit en rien le prix payé par le consommateur français. Le droit avait été porté à 156 francs après la guerre ; il a été réduit en 1901, par l'institution d'un tarif minimum inférieur de 20 fr. au tarif général, pour rendre possible un traité de commerce avec le Brésil. Même au taux ancien, il était notablement inférieur à la valeur du produit, il y a vingt ou trente ans ; mais la baisse amenée par le développement de la culture a ramené cette valeur aux environs de 100 francs, de sorte que le droit augmente le prix de vente de plus de 100 p. 100. Là encore, l'impôt retarde la diffusion d'une consommation saine, jadis réservée aux classes riches, mais que le mouvement naturel des prix tend à démocratiser. Son produit a été de 132 millions en 1906.

Les autres produits soumis à des droits de consommation donnent des recettes bien moins considérables que ceux que nous venons d'examiner. Ce sont les suivants :

Les *huiles minérales* supportent un impôt de 9 francs par

quintal pour le pétrole brut, de 12 fr. 50 pour le raffiné, perçu sous la forme de droit de douane. Bien que réduit d'un tiers en 1893, il est encore presque égal à la valeur du produit, qui elle aussi s'abaisse constamment. Il a fourni, en 1906, 46 millions, auxquels une taxe intérieure de raffinage ajoute 2 millions.

Le *sel* destiné à l'alimentation subit une taxe de 10 francs les 100 kg. quadruple de la valeur propre du produit, perçue par la voie de l'exercice, et qui donne 34 millions. Cet impôt, qui grève un produit indispensable et exige une surveillance compliquée des manufactures où le sel est employé en franchise, est un de ceux dont la suppression serait le plus désirable.

Le monopole des *allumettes chimiques*, dont l'institution après la guerre a entraîné de grandes dépenses et qui donne lieu à une fraude énorme, procure une recette brute de 37 millions et une recette nette (calculée comme pour les tabacs) de 27 millions. Pour ces deux monopoles, l'écart entre la recette brute et la recette nette va en augmentant sensiblement, par suite des exigeances croissantes des syndicats ouvriers, qui accroissent le prix et diminuent le rendement de la main-d'œuvre et auxquelles l'Etat n'oppose qu'une résistance très faible.

La recette tirée des autres articles se chiffre ainsi :

Cacao (droit de douane) produisant	25	millions
Poivre — —	6	—
Thé — —	2	—
Bougies (exercice des fabriques).	7	—
Vinaigre —	3	—
Dynamite —	2	—
Poudres de chasse et de mine (monopole donnant un produit brut de 19 millions, d'où il faut déduire environ 7 millions de frais de fabrication), recette nette	11	—
Huiles végétales (droit d'entrée perçu seulement dans les villes ayant un octroi)	2	millions
Garantie (poinçonnage des objets en or ou en argent) . . .	7	—
Cartes à jouer (estampille)	3	—

Enfin, les droits perçus pour les *expéditions*, le *timbre* des quittances de la régie, les *frais de surveillance*, *amendes* et produits divers des services des contributions indirectes et des douanes, diminués des remboursements et des parts attribuées aux agents verbalisateurs sur les amendes, fournissent au Trésor 26 millions de recettes. On pourrait joindre à ces produits divers quelques taxes assimilées aux contributions directes motivées par la surveillance de certaines industries (pharmacie, fabriques de margarine) qui renchérissent les produits de ces industries et dont le rendement est de 1/2 million.

Le total des impôts de consommation établis par l'Etat s'est ainsi élevé, en 1906, à 1318 millions, auxquels s'ajoutent quelques perceptions accessoires que nous rencontrerons plus loin.

Près de la moitié des ressources de presque toutes les *villes* et de beaucoup de localités moins importantes est fournie par un impôt de consommation désigné sous le nom d'*octroi*. Cet impôt est perçu en principe sous la forme de droits d'entrée ; mais les denrées taxées qui, par exception, seraient produites à l'intérieur du lieu sujet, y seraient également soumises. Inversement, les objets qui ne sont pas destinés à la consommation locale en sont affranchis, et c'est par application de ce principe que sont exemptés les matériaux employés pour la construction et l'exploitation des chemins de fer, ou pour celles des tramways sortant du périmètre de l'octroi, ainsi que le charbon consommé par les usines pour fabriquer les produits vendus au dehors. Dès l'origine de la monarchie, on vit les Rois *octroyer* aux villes la permission de lever cet impôt, à charge souvent d'en céder une partie à l'Etat ou de prendre à leurs frais certains services d'intérêt général. Abolies en 1791, ces taxes reparurent dès l'an VII, et une loi de l'an VIII régularisa l'institution des *octrois municipaux et de bienfaisance*, en rattachant leur institution aux besoins des hospices. Depuis lors, ils sont devenus un élément normal des revenus des villes où les centimes additionnels n'arrivent pas à suffire aux besoins, à charge d'être dûment autorisés par les Chambres ou par le Gouvernement, suivant les cas. Jusqu'en 1852, 10 p. 0/0 de leur produit était attribué à l'Etat. Leur nombre atteint aujourd'hui 1500 ; la partie de la population qui y est soumise se chiffre par 14 millions d'habitants. Le produit total s'est élevé, en 1906, à 111 millions pour Paris, à 176 pour les autres communes de France. De ce total, il faut déduire 2 millions 1/2 versés à l'Etat, dans les villes de garnison, d'après un abonnement basé sur le nombre d'hommes et de chevaux casernés dans le périmètre soumis aux droits.

Les produits taxés sont choisis par chaque municipalité sur une liste arrêtée par un règlement général, édicté en 1870, qui détermine les tarifs maxima applicables. Ils ne comprennent pas, en général, les objets de première nécessité et restent relativement modérés sur les aliments vraiment utiles. A Paris où le règlement général n'est pas applicable, la viande paye 11 fr. 605 par quintal, la houille 7 fr. 20 par tonne, l'alcool 165 francs par hectolitre. Le produit des octrois en 1906, se subdivise ainsi :

Alcools	46 millions
Vins et cidres	24 —
Bières	11 —
Comestibles.	97 —
Combustibles	47 —
Matériaux de construction	32 —
Fourrages	18 —
Divers (Huiles, Vinaigres, etc.) . .	14 —

Le produit total s'élevait, il y a quelques années, entre 330 et 340 millions, dans lesquels les boissons hygiéniques entraient pour plus de 100 millions. La loi du 29 décembre 1897 a interdit, pour l'avenir, l'institution ou le relèvement des droits sur ces boissons, et a obligé les villes où elles étaient déjà frappées d'un droit élevé à le ramener dans des limites variant pour les vins, suivant la population, entre 0 fr. 55 et 2 fr. 25 par hectolitre. A la suite de cette loi, Paris (où le maximum autorisé était par exception de 4 francs) et plusieurs autres villes ont entièrement dégrevé le vin. Nous avons fait connaître, à propos des contributions directes, les principales *taxes de remplacement* établies en vertu de cette loi, afin de combler le déficit qu'elle eût amené sans cela dans les budgets municipaux ; il faudrait y ajouter des *licences municipales* et quelques taxes diverses dont nous porterons ici le produit pour 3 millions.

La suppression complète des octrois a été souvent réclamée, en raison du peu de proportionnalité de cet impôt aux ressources de chaque contribuable et de la gène qu'il apporte à la circulation. Mais la difficulté de pourvoir à leur remplacement y a toujours mis obstacle. Il est difficile en effet de superposer de nouvelles taxes directes un peu productives à celles que perçoit l'État : déjà, à Paris, les nouveaux impôts directs ont notablement accru le nombre des réclamations et des cotes irrecouvrables ; il en est de même à Lyon, où l'octroi n'était pas très élevé et a pu être entièrement supprimé pour tous les produits autres que l'alcool. Il faudrait, pour généraliser cette suppression, que l'État pût remplacer les recettes enlevées aux communes en leur abandonnant une partie du produit de ses propres impôts, comme il l'a fait en Belgique en 1860 ; mais la situation du budget général, en France, rend une pareille combinaison utopique.

On a reproché aussi aux octrois l'élévation des frais de perception, qui atteint 11 0/0 environ du produit. Le service est organisé en régie dans les trois cinquièmes des communes ; il est confié à l'Administration des Contributions indirectes dans un cinquième, et l'impôt est affermé dans l'autre cinquième. Il est certain que,

dans les petites localités, surtout si les habitations sont dispersées, la surveillance est très onéreuse, de sorte que l'établissement d'un octroi doit en général y être évité. Il ne faut pas oublier, cependant, que cette surveillance apporte un concours utile à la perception des impôts de consommation nationaux et que, si elle disparaissait, la fraude en matière d'alcool augmenterait sans doute dans une proportion notable.

Quelques-unes des *redevances* que les villes exigent de diverses entreprises utilisant leur domaine public ou privé, ou des recettes qu'elles tirent de certains services, pourraient à bon droit être assimilées aux impôts de consommation, tout aussi bien qu'aux revenus domaniaux parmi lesquels nous les avons comptées, car elles sont le produit de véritables monopoles, tantôt concédés, tantôt exploités en régie, dans un but en partie fiscal. C'est ainsi que la loi du 8 janvier 1905 confère un monopole aux municipalités qui établissent des *abattoirs*, avec le droit de percevoir 0 fr. 02 au plus par kilogramme sur les animaux tués. La loi du 28 décembre 1904 a donné également aux communes le monopole des *pompes funèbres*, exploité jusqu'ici au profit des fabriques et des consistoires ; ce monopole procurait jadis un certain revenu aux établissements du culte, mais il est douteux que les villes en tirent un aussi bon parti : celle de Paris dépense pour son exploitation à peu près la totalité des recettes, malgré un relèvement sensible des tarifs. La charge imposée au public ne procure donc aucun bénéfice au budget, et c'est là un bel exemple de gaspillage résultant de la municipalisation d'un service.

Nous avons également compris parmi les revenus domaniaux (Chap. 2, § II, C) ceux que les communes tirent des distributions *d'eau*, *de gaz*, etc. La ville de Paris percevait jadis de la compagnie concessionnaire du service du gaz, à divers titres, des sommes qui atteignaient 17 millions en 1902 et qui avaient le caractère d'un véritable impôt de consommation, car les charges ainsi supportées par le concessionnaire étaient l'un des éléments qui amenaient la cherté du gaz à Paris ; mais, à partir de 1903, la Ville, ayant pris à sa charge une partie du prix du gaz a cessé d'en tirer un revenu, pour subir au contraire un déficit de ce chef jusqu'à l'expiration de la concession. Quand les canalisations et les usines existant dans une ville ont fait retour à la municipalité, comme c'est le cas à Paris depuis 1905, ou quand elles ont été établies ou rachetées par elle, les revenus tirés de leur exploitation sont bien un revenu domanial.

Nous ne faisons donc pas figurer ici quelques ressources locales qui ont dans une certaine mesure le caractère d'impôts, mais qui sont peu importantes et seraient difficiles à totaliser. Il faut, au contraire, ranger sans hésitation parmi les impôts de consommation deux taxes encaissées, la première par des établissements publics, l'autre par l'Etat (sans apparaître au budget), savoir :

1° Le *droit des pauvres*, qui grossit de 10 0/0 le prix des places dans les spectacles et concerts. Son produit est réparti entre les hospices et bureaux de bienfaisance de la localité où il est perçu. Il a produit à Paris 4 millions en 1906 ; nous n'avons pas de chiffre pour les autres localités.

2° Le prélèvement de 4 0/0 opéré sur les sommes versées au *pari mutuel*, pour subventionner l'élevage, l'alimentation en eau des communes et diverses institutions de bienfaisance. Ce prélèvement a produit 12 millions en 1906. En vertu d'une loi de 1907, il s'y ajoutera à l'avenir un prélèvement de 15 0/0 sur le produit brut des jeux autorisés dans les casinos des villes d'eaux.

Un produit bien plus considérable était tiré autrefois du jeu par la *loterie* royale, qui faisait l'objet d'un véritable monopole et qui a été abolie en 1836. Le jeu est, comme l'alcool, une matière imposable excellente, puisque, dans la mesure où l'impôt est prohibitif, il est un bien et non un mal. Mais l'institution d'une loterie officielle, qui conduit l'Etat à prendre le rôle de tentateur vis-à-vis du public, va évidemment à l'encontre de cet avantage. La persistance de cette institution en Allemagne, en Italie, etc. est impossible à justifier. Au contraire, la perception d'un impôt bien plus élevé que l'impôt actuel sur le jeu toléré aux courses ou dans les casinos et son extension aux jeux également tolérés dans les cercles seraient parfaitement justifiées.

Le total des impôts de consommation s'est élevé, en 1906, au chiffre énorme de 1622 millions, dont 1330 ont été versés dans les caisses de l'Etat et 292 dans celles des administrations locales.

C. — Effets des impots de consommation. — L'*incidence* de ces impôts ne donne lieu en général à aucune hésitation : ils sont payés finalement par le consommateur, toutes les fois qu'ils portent sur une marchandise dont la production est livrée à la libre *concurrence* et dont le prix de vente oscille par suite, suivant la loi de l'offre et de la demande, aux environs du *prix de revient*. Ils constituent, en effet, un élément de ce prix de revient, et il est évident que personne ne s'adonnerait à une industrie ou à une culture grevée de charges qui ne pèsent pas sur les

autres emplois de l'activité et des capitaux des entrepreneurs, si le prix de vente des produits ne s'établissait pas en conséquence.

C'est seulement au moment où est institué soit un dégrèvement, soit une surtaxe, qu'il en est autrement. Il se produit alors une situation transitoire qui peut être très lucrative ou très onéreuse pour les producteurs et pour les négociants, et cela suffit à expliquer la passion que ceux-ci mettent à provoquer ou à combattre des mesures fiscales dont l'effet durable doit cependant peser uniquement sur leur clientèle.

Cette situation transitoire a pour cause le trouble apporté dans l'équilibre de l'offre et de la demande, lorsque des modifications d'une certaine importance sont introduites dans le régime fiscal d'une industrie. Si un impôt accroît sensiblement le prix d'un produit, il en restreint la consommation ; la production, outillée en vue des demandes antérieures, se trouve surabondante et traverse une crise, jusqu'à ce que l'équilibre ait été rétabli, soit par la fermeture de certains établissements, soit par le développement normal des besoins. Inversement, un dégrèvement important amène un essor de la vente qui grossit notablement les bénéfices de l'industrie et du commerce, jusqu'à ce que de nouveaux concurrents, attirés par cette prospérité, ramènent ces bénéfices au niveau moyen de ceux des entreprises similaires, — et parfois même momentanément au-dessous, comme il arrive presque toujours à la suite d'une période de trop rapide essor.

L'atténuation d'un impôt de consommation peut aussi être un remède à une crise agricole ou industrielle. Nous en avons cité un exemple pour le sucre. Quand la production du vignoble reconstitué après le phylloxera, en France, est devenue assez forte pour engendrer la mévente des vins dans les bonnes années, les viticulteurs ont bien compris leurs intérêts en provoquant le dégrèvement des impôts généraux et de l'octroi sur les boissons hygiéniques ; il en est résulté, en effet, un large développement de la consommation, — plus rapide que n'eût pu l'être la diminution de la production réalisée au moyen de la substitution de cultures nouvelles à une partie des vignes plantées à grands frais.

Quand la variation de l'impôt est faible, les choses se passent un peu différemment : la consommation n'en est pas sensiblement influencée, mais aussi la variation du prix de vente ne se produit que lentement, surtout en cas de dégrèvement ; les débitants gardent souvent pendant un certain temps le bénéfice résultant de la diminution de l'impôt, jusqu'à ce que l'initiative de quelques-uns d'entre-eux, cherchant à attirer la clientèle en

réalisant l'abaissement de prix que cette diminution a rendu possible, oblige les autres à suivre le mouvement.

Mais cette baisse se produit toujours, et rien n'est plus faux que l'assertion, si souvent reproduite, que la réduction de l'impôt profite uniquement au débitant ou que l'aggravation reste à sa charge. Quand l'effet de l'une ou de l'autre ne se fait pas sentir immédiatement sur les prix, il se produit peu à peu, en accélérant ou en retardant la première étape des mouvements de hausse ou de baisse qui résultent constamment du jeu naturel des forces économiques. Si ce n'est pas le prix qui varie, c'est la qualité. L'observation a toujours confirmé la théorie à cet égard. Au moment de la mise en vigueur de la nouvelle taxation des boissons, une baisse instantanée s'est produite dans le prix de vente du vin au détail. Le prix des eaux-de-vie vendues au petit verre n'a pas augmenté, il est vrai ; mais on a constaté une diminution de la teneur en alcool, dans la plupart des cas, et de la dimension du verre en usage, dans quelques-uns.

Quand l'impôt résulte d'un *monopole exploité par l'Etat*, il est plus évident encore que le consommateur le supporte, puisqu'il est seul en présence du fisc.

Quand il s'agit d'un *monopole exploité par d'autres que par l'Etat*, la question est plus complexe, parce que le prix de vente, en pareil cas, ne dépend pas uniquemnnt du prix de revient ; il est déterminé par le monopoleur, qui cherche à évaluer ce que la clientèle *peut payer*. Comme c'est surtout pour les impôts sur les transports par chemin de fer que ce cas se rencontre en pratique, nous en renvoyons la discussion au paragraphe VII ci-après, où sont étudiés ces impôts ; mais nous devons faire observer tout de suite que l'effet serait le même pour une taxe frappant, par exemple, les produits fournis par des mines appartenant toutes soit à une seule société, soit à des sociétés assez peu nombreuses pour arriver aisément au monopole absolu par la coalition.

On dit quelquefois qu'une catégorie spéciale de consommateurs, les *ouvriers*, se trouve déchargée en fait du poids de l'impôt, par suite de l'augmentation des salaires qui est la conséquence du renchérissement des denrées. Cette doctrine a été très en faveur, quand la théorie du *salaire nécessaire* avait de nombreux partisans. S'il était vrai, en effet, que le salaire se fixât toujours exactement au niveau nécessaire pour que le travailleur pût subvenir strictement à son entretien et à celui d'une famille de composition moyenne, le montant des impôts, comme le prix des denrées, importerait peu aux classes ouvrières. Mais nous avons vu

(Livre I, chap. 4, § II, B) que la théorie et l'expérience condamnent également cette doctrine. Le salaire se détermine, en réalité, d'après l'abondance de la main-d'œuvre et sa productivité. Si, avec le gain résultant du cours ainsi établi, l'ouvrier ne peut se procurer les choses nécessaires à la vie qu'en quantité moindre ou de qualité inférieure, à cause du renchérissement dû à l'impôt, il vit moins bien et toute sa famille en souffre.

Il n'en serait autrement que si une partie des travailleurs pouvait se soustraire aux droits par l'*émigration* et amener ainsi une raréfaction de la main d'œuvre qui relèverait le taux du salaire des autres. C'est ce qui se produit, en fait, pour les impôts dont la perception est limitée à un périmètre restreint, comme l'octroi : pour trouver des ouvriers, il faut que les industries installées dans le lieu sujet leur paient un salaire majoré, tenant compte de la cherté plus grande de la vie, ou des frais de transport nécessaires pour loger dans la banlieue tout en travaillant en ville. Mais, quand il s'agit d'un impôt national, auquel il ne serait possible d'échapper que par une émigration à l'étranger entraînant la rupture d'une foule de liens et d'habitudes, le nombre de ceux qui se résignent à prendre un parti aussi grave est en général restreint : il faudrait, pour qu'il pût exercer une influence notable sur le marché du travail, que les impôts devinssent vraiment écrasants. Cependant, il y a là une limite à la taxation des choses nécessaires à la vie humaine, d'autant plus vite rencontrée qu'on est en présence d'une population moins attachée au sol. Pour les impôts de consommation, comme pour les impôts sur les capitaux mobiliers, la facilité actuelle des déplacements limite *l'écart qu'il est pratiquement possible de maintenir entre le régime d'un pays et celui des pays voisins offrant un état social analogue* : seulement, comme l'émigration des capitaux est plus facile que celle des hommes, la limite est plus vite atteinte en ce qui concerne les premiers. Nous reviendrons, dans l'appréciation générale du système fiscal de la France qui terminera le présent chapitre, sur les conséquences résultant de cette différence de situation en ce qui concerne la répartition des charges publiques.

Enfin, la diminution de la consommation, qui est la conséquence nécessaire du renchérissement des produits, entraîne une *perte sèche* pour les particuliers privés de certaines jouissances, sans qu'il en résulte aucune recette pour le fisc. Quand l'impôt double le prix du sucre et du café, beaucoup de personnes qui eussent, à la rigueur, payé ces denrées 20 0/0, 50 0/0 en sus du prix naturel, sont amenées à s'en passer. En les achetant au prix

naturel, elles se fussent procuré une satisfaction qu'elles estimaient, d'après leurs besoins, leurs goûts et leurs ressources, à 20 0/0, à 50 0/0 en sus de ce prix, puisqu'elles eussent au besoin consenti ce sacrifice pour l'obtenir ; elles perdent cet avantage, quand le prix majoré par l'impôt dépasse la limite qu'elles ne peuvent franchir, et cela, sans que personne en bénéficie. Ainsi disparaît le gain réalisé sous la forme des économies auxquelles nous avons donné le nom de *rente des acheteurs*, dans la théorie de la valeur. Si les autres emplois donnés à l'argent économisé par suite de l'obstacle apporté à une dépense, procurent aux acheteurs un avantage de même nature, il y a tout lieu de croire que cet avantage est moins apprécié, puisque la clientèle eût préféré donner à ses ressources l'emploi que l'impôt a entravé et considère les nouveaux usages qu'elle en fait comme un pis-aller ; la perte est atténuée, elle n'en subsiste pas moins. Cette perte est d'autant plus importante que le montant de l'impôt est plus considérable par rapport au prix du produit, puisque c'est seulement quand l'impôt représente une fraction notable de la dépense totale qu'il exerce une influence appréciable sur la consommation. C'est pourquoi, tout en concentrant les impôts de consommation sur un petit nombre de produits, pour ne pas gêner trop d'industries, il convient de ne les porter sur aucun jusqu'à un taux excessif.

Il n'en est autrement que quand il s'agit de produits plutôt nocifs qu'utiles, comme le tabac, ou franchement destructifs de la santé et de la moralité, comme l'alcool et le jeu ; dans ce cas, on peut faire abstraction de cette considération, et même admettre que, si l'impôt arrive à un taux qui restreigne la consommation, c'est là une conséquence sans inconvénients quand il s'agit du tabac, nettement favorable quand il s'agit de l'alcool ou du jeu.

C'est en examinant, à la lumière de ces diverses considérations, les impôts de consommation établis en France, que nous pouvons rechercher s'il est exact, comme on le dit souvent, qu'ils aient pour conséquence une répartition des charges publiques absolument inique et progressive à rebours.

Nous admettrons d'abord que, sauf une certaine répercussion des droits d'octroi et d'entrée dans les villes, qui représentent environ un cinquième du total et qui sont compensés en partie par la hausse des salaires à l'intérieur des lieux sujets, les impôts que nous venons d'énumérer sont payés effectivement par les consommateurs des produits taxés.

Parmi ces produits, nous en trouvons d'abord deux, le tabac et l'alcool, qui ont fourni ensemble, en 1906, 749 millions de revenu net, soit près de la moitié du rendement total des impôts de consommation. Il n'est pas douteux qu'en ce qui les concerne, la consommation par tête soit à peu près aussi forte dans les classes peu aisées que dans les classes riches. Mais il faut reconnaître aussi qu'elle ne répond à aucun besoin sérieux, et que, s'il y a un cas où l'on puisse admettre que le paiement de l'impôt est volontaire, parce qu'il est la conséquence d'un acte dont le contribuable est maître de s'abstenir sans qu'il en résulte aucun dommage pour lui, c'est bien celui-là.

Les autres impôts de consommation, au contraire, portent sur des produits dont il est fâcheux d'entraver l'usage. La plupart de ces produits sont des denrées de consommation générale, dont le pauvre use comme le riche, mais dont il use en quantité beaucoup moindre, parce qu'elles ne sont pas de première nécessité. Le vin, le sucre et le café, qui donnent plus du quart du rendement total, rentrent évidemment dans ce cas, et il en est de même de la grande majorité des objets atteints par l'octroi.

Il n'y a qu'un des produits taxés qui soit vraiment consommé à peu près dans la même proportion par le pauvre et par le riche, le sel. L'impôt qui le frappe est d'un rendement minime ; il équivaut à peu près à une véritable capitation ; il entraîne d'ailleurs des gênes sérieuses, par les formalités qu'exige le dégrèvement des sels consommés pour l'agriculture et pour l'industrie. C'est une marque évidente de la difficulté constante d'équilibrer nos budgets, qu'on n'ait jamais pu en rayer définitivement les 34 millions donnés par ce reste de l'ancienne gabelle.

Par contre, quelques-uns des impôts en question ont un véritable caractère somptuaire : ceux qui frappent les bijoux d'or et d'argent, les cartes à jouer, les paris aux courses, l'entrée dans les théâtres ; il faudrait y ajouter la partie des droits d'octroi qui atteint le gibier, les poissons fins, les truffes, etc. Tout cela représente peu de chose, à peine en tout l'équivalent de l'impôt sur le sel, et il serait bien difficile d'en tirer un produit plus élevé, en raison du peu de débit des objets de pur luxe.

Il n'est guère possible, non plus, d'atteindre davantage les classes riches en tenant compte de la qualité des produits dans le tarif de l'impôt, par suite de l'impossibilité de constater cette qualité avec quelque certitude. C'est seulement dans l'exploitation d'un monopole, comme celui du tabac, que l'État est maître de fixer les prix de manière à majorer d'une somme sensible-

ment plus forte, pour une même quantité, le coût du produit de luxe que celui du produit commun. Encore ne peut-il porter la majoration au point de rendre l'impôt proportionnel à la valeur intrinsèque de la marchandise, en raison de la facilité de la fraude lorsque l'impôt devient trop considérable eu égard au poids et au volume du produit de luxe.

Dans l'ensemble, nos impôts de consommation atteignent incontestablement le riche beaucoup plus que le pauvre, mais ils ne l'atteignent cependant pas en proportion de sa fortune. Malgré cela, il serait excessif de les condamner en bloc, car la moitié de leur rendement total provient de taxes qui ne sauraient être critiquées et pour lesquelles la seule limite à envisager est celle de la perceptibilité, à peu près atteinte actuellement. Pour le surplus, il serait très désirable de pouvoir accentuer encore les réductions déjà considérables apportées, depuis quelques années, dans les grands impôts sur le café, le sucre, les boissons hygiéniques, le pétrole, etc., et de faire disparaître quelques petits impôts plus gênants que productifs, tels que l'impôt inique sur le sel. Il y a donc là un groupe de sources de revenus dont le développement de la richesse publique accroît sans cesse le rendement, à la vérité, mais dont le souci de la justice dans l'impôt doit porter à réduire plutôt qu'à alourdir les tarifs.

VI. Droits de douane protecteurs. — A côté des droits de douane qui ne sont qu'un *moyen* de percevoir un impôt de consommation, comme ceux qui frappent le café, il y en a d'autres qui doivent être classés à part, parce que leur but et leurs effets sont absolument différents ; ce sont ceux qui ont pour objectif de *protéger* la production nationale, en renchérissant les importations qui lui font concurrence. La recette réalisée n'est alors qu'une conséquence secondaire de lois inspirées par de tout autres préoccupations, et même, elle est d'autant moindre que ces lois atteignent mieux le but poursuivi, puisque le rendement des droits diminue à mesure que l'importation est réduite par l'essor des industries protégées.

Le rendement des droits protecteurs est extrêmement irrégulier dans un pays comme la France, où ils portent en grande partie sur des produits agricoles dont l'importation varie avec les récoltes. Dans les années qui ont précédé 1885, le produit total de la catégorie d'impôts que nous étudions ici oscillait aux environs de 120 à 150 millions de francs. Les relèvements opérés par la réfection du tarif général en 1892 et par les lois spéciales

qui ont accru les droits sur les céréales en 1885, 1887 et 1894, sur les vins en 1889, sur le bétail et la viande en 1903, en auraient accru le rendement de plus de 200 millions, s'ils n'avaient eu pour résultat d'entraver sensiblement l'importation. Dans ces dernières années, le produit a varié entre le maximum de 254 millions, obtenu en 1898, et le minimum très anormal de 170 millions, réalisé en 1902; il a été de 218 millions en 1906. Tandis que le rendement des droits sur les produits industriels augmente ou diminue à peu près dans la même proportion que celui des autres impôts, suivant les alternatives de prospérité ou de dépression des affaires, les importations de céréales ou de vins, presque nulles dans les bonnes années, considérables quand la récolte présente un fort déficit, viennent troubler toutes les prévisions budgétaires, faisant de certaines calamités publiques une cause de forts excédents de recettes. Le produit a oscillé, pour les céréales, entre les limites de 14 millions en 1902 et de 94 millions en 1894, et pour les vins, entre celles de 4 millions en 1907 et de 49 millions en 1896.

Nous avons trop longuement insisté sur l'*incidence* des droits de douane, dans l'étude du commerce international (Livre IV, chap. 5, § III), pour reprendre ici cette discussion. Nous rappelons seulement qu'en dehors des sommes encaissées par le Trésor, qui sont payées par les consommateurs des produits importés, une charge infiniment plus lourde est supportée par les consommateurs des produits similaires d'origine nationale, en raison du renchérissement qui est le but et l'effet des droits protecteurs. Cette charge *profite aux propriétaires fonciers*, dans la mesure où elle a pour conséquence l'augmentation de la rente du sol résultant du relèvement du prix des denrées qui seraient produites même en l'absence de tout droit; elle est absorbée en *frais frustratoires*, pour les denrées et les objets manufacturés dont le prix de revient est tel, que l'on aurait avantage à en abandonner la production pour faire un autre emploi du travail et du capital qu'elle occupe, si le droit n'existait pas. Ces effets, que nous considérons comme déplorables en dehors de cas très exceptionnels, sont au contraire considérés comme heureux par l'Ecole protectionniste : on conçoit donc que cette Ecole préconise le recours aux droits de douane, à un point de vue tout à fait étranger aux considérations fiscales. Si l'on se place uniquement au point de vue financier, les taxes douanières sur les produits ayant des similaires indigènes non taxés doivent être abso-

lument condamnées, comme contraires au principe essentiel que l'impôt n'est dû qu'à l'État.

Nous avons montré, dans l'étude de l'effet des droits de douane, combien est contraire et à la théorie des prix et à l'expérience l'idée que ces droits aient pour conséquence de rejeter sur le producteur étranger une partie des charges budgétaires du pays qui les établit. Mais on les préconise parfois comme un moyen, pour un pays très chargé d'impôts, de *rétablir l'égalité entre le producteur étranger et le producteur national*. Il convient, pour voir s'il y a là un argument sérieux, de faire une distinction basée sur la nature des impôts intérieurs aux effets desquels on veut faire équilibre par le moyen des *droits compensateurs*.

Si ces impôts ont été établis à titre *d'impôts de consommation*, il est évident qu'ils ne peuvent atteindre leur but qu'à la condition de peser également sur le produit importé. Il serait absolument impossible de percevoir les taxes énormes établies sur le tabac, l'alcool ou le sucre indigènes, si l'importation des produits similaires n'était pas soumise à des taxes égales ; l'impôt aurait pour unique effet d'expulser de France la production de ces denrées. C'est un point à ne pas oublier, quand on met à la charge exclusive du système protectionniste les gênes que la douane impose au commerce et aux voyageurs ; la visite de tous les colis à la frontière ne pourrait être abolie que par un pays où les impôts de consommation seraient nuls ou négligeables.

Mais la question se présente tout différemment, quand on envisage les charges que font peser sur les capitaux engagés dans l'agriculture ou dans l'industrie, sur l'exercice des professions commerciales, les *impôts directs ou les taxes sur les valeurs mobilières*. Non seulement le droit de douane compensateur n'est pas justifié par les taxes intérieures, mais même son établissement a pour effet de transformer complètement l'incidence et le caractère de beaucoup de ces taxes, d'en faire de véritables impôts de consommation. Nous avons vu que cette transformation tend déjà à se produire pour la patente, par exemple, quand certains emplois de l'activité et des capitaux des négociants sont grevés par le fisc de charges auxquelles ceux-ci pourraient échapper en utilisant autrement les moyens de production dont ils disposent, de telle sorte que ces charges se traduisent par une augmentation spéciale du prix de revient de certains produits ou de certains services entraînant une augmentation égale du prix de vente. Une des raisons qui entravent cette incidence, contraire au but de l'impôt, c'est précisément la concurrence

étrangère qui met obstacle au relèvement des prix. Si un droit de douane compensateur facilite ce relèvement, le négociant met la patente sur ses factures, suivant l'expression classique, la société anonyme y met aussi le timbre de ses titres et le renchérissement de ses emprunts résultant de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, le propriétaire récupère l'impôt foncier par l'augmentation de la rente du sol, et finalement c'est le consommateur seul qui paie tous les impôts, souvent même plus que le total des impôts. La condition essentielle, pour que les taxes qui frappent la richesse acquise et les bénéfices industriels restent bien à la charge des contribuables qu'elles ont pour but d'atteindre, c'est précisément qu'aucun droit compensateur ne permette à ceux-ci de les rejeter sur d'autres.

Ainsi, l'existence de droits de douane déjoue tous les efforts faits pour diminuer la part demandée aux impôts de consommation, toujours plus ou moins progressifs à rebours, dans le total des ressources budgétaires, et pour faire porter une partie aussi forte que possible des charges publiques sur les classes qui disposent des revenus les plus élevés. Mais, nous le répétons, comme le caractère essentiel de ces taxes, c'est que le point de vue fiscal ne soit pas le point de vue dominant et ne joue même qu'un rôle accessoire dans leur détermination, nous ne nous y arrêterons pas davantage ici, nous en référant à l'étude détaillée que nous avons faite antérieurement de ce sujet.

Des *droits de sortie* sont établis sur certaines marchandises dans quelques pays, notamment dans plusieurs de nos colonies ; leur but est presque toujours exclusivement fiscal. Leur caractère est celui d'un impôt sur la production, perçu de manière à ne pas atteindre les produits destinés à la consommation intérieure. En général le producteur indigène garde à sa charge le droit de sortie et, si ce droit est assez lourd pour absorber tous ses bénéfices, l'exportation s'arrête. C'est seulement quand le pays où un pareil droit est établi joue, dans le commerce international du produit taxé, un assez grand rôle pour que les conditions nouvelles où la taxe place son exportation influent sur les cours à l'étranger, que les consommateurs des pays où il exporte paient cette taxe : le droit de sortie de 1,25 par tonne mis en Angleterre sur les charbons à la suite de la guerre du Transvaal (droit aujourd'hui aboli) paraît bien avoir été payé en majeure partie par les industries et surtout par les marines étrangères, souvent obligées de s'alimenter en charbons anglais.

VII. Impôts sur les transports et les correspondances. — Ce qui donne aux impôts sur les transports un caractère tout spécial, c'est leur ressemblance et leur connexité avec les péages perçus pour l'usage des voies de communication, qui constituent le prix d'un service rendu. Nous avons indiqué, en étudiant le rôle de l'Etat dans notre Livre premier (Chap. 2, § VII, C), que l'exécution des Travaux publics, notamment la construction des voies de communication ou des ports maritimes, fait nécessairement partie de ses attributions, parce qu'elle implique l'usage du pouvoir coercitif pour procéder aux expropriations ; lors même que l'Etat se substitue un concessionnaire, c'est en vertu de sa délégation et comme son représentant que ce concessionnaire agit. Les péages auxquels sont soumis les transports qui utilisent les ouvrages ainsi établis constituent la rémunération du travail exécuté pour faciliter la circulation. Mais cette rémunération présente une grande similitude avec les contributions publiques, par la double raison : 1° qu'elle est perçue par l'Etat ou par son délégué ; 2° que son taux est nécessairement fixé par un acte du détenteur de la voie revêtant l'aspect d'une sorte de règlement, car il ne peut être déterminé par le libre jeu de la concurrence ; nous verrons en effet, dans le Livre suivant, combien est restreint le rôle de la concurrence en ce qui concerne les services rémunérés par des péages. C'est une loi du 14 Floréal an X, relative aux contributions indirectes, qui a autorisé le rétablissement des péages pour l'usage des ponts, abolis par la Constituante. Les perceptions opérées en vertu des tarifs de Chemins de fer, dans lesquelles un péage identique à ceux qu'a institués cette loi se confond avec le prix du transport, ont en conséquence comme ceux-ci, dans notre droit, le caractère de contributions indirectes ; c'est même en raison de ce caractère que le juge des conflits a maintenu l'interprétation de ces tarifs dans la compétence des tribunaux judiciaires. Rien ne distingue, dans la théorie juridique, le péage, prix du service rendu, de l'impôt qui s'y ajoute parfois.

Si la comptabilité publique sépare ces deux catégories de recettes, il faut bien reconnaître que c'est par un classement purement arbitraire. Quand le voyageur circulant sur le réseau d'Etat verse 11 fr. 20 pour un billet et quand, sur cette recette, 1 fr. 20 va directement au Trésor à titre d'impôt, tandis que les 10 francs restant n'y arrivent qu'à titre de bénéfice industriel, après avoir traversé le budget spécial des chemins de fer de l'Etat et dans la mesure où ce budget se solde en excédent, la division ainsi faite ne repose sur aucun fondement rationnel.

Elle s'explique mieux, en apparence, quand c'est sur un réseau concédé que le voyage se fait, et même elle serait assez justifiée, dans ce cas, si aucun lien financier n'existait entre l'État et la Compagnie. Mais, en fait, il n'en est pas ainsi : en France et dans la plupart des pays, l'État alloue souvent des subventions aux concessionnaires de chemins de fer, leur accorde sa garantie contre certaines pertes et partage avec eux les bénéfices quand ils sont considérables. Dès lors, s'il commence par prélever, sous le nom d'impôt, une partie du prix payé par le public, il faut bien qu'il compense ce prélèvement par une augmentation de son concours ou par une diminution de sa participation dans les gains, afin de maintenir l'équilibre cherché entre les charges et les bénéfices probables du concessionnaire ; il est évident, en effet, que ce n'est pas en donnant le nom d'impôt à la participation de l'État dans la recette brute, que l'on peut modifier les calculs d'après lesquels les Compagnies déterminent les conditions dans lesquelles elles offrent de concourir à l'exécution d'un service public. On pourrait même, dans une certaine mesure, assimiler les concessionnaires aux anciens fermiers généraux, chargés d'encaisser les impôts en retenant la part destinée à couvrir leurs frais et en prenant à leur compte tout ou partie de l'aléa du rendement.

L'exploitation du service postal et télégraphique, elle-même, comporte une part de perception de péage, pour le transport des correspondances sur les voies publiques et pour l'usage des fils affectés aux transmissions électriques, qui constituent un type particulier de voies de communication ; la confusion entre le péage et l'impôt s'y retrouve, dans le fait que l'État grossit souvent les bénéfices apparents du monopole postal en ne payant pas aux chemins de fer les transports qu'ils effectuent pour lui, — sauf bien entendu à leur accorder, sous une autre forme, une compensation pour la perte de recettes qu'ils subissent de ce chef.

Le seul système rationnel serait de grouper, dans un budget spécial, d'une part les dépenses de toute nature que le Trésor fait pour chaque mode de communications (entretien des voies, frais d'exploitation, intérêts des capitaux empruntés, subventions, etc.), de l'autre les recettes qu'il réalise sous le nom d'impôts, de péages, de participation aux bénéfices, etc., et de ne porter dans les comptes généraux que le solde, positif ou négatif. C'est seulement quand il reste un excédent de recettes, tous frais payés, que l'on peut assimiler le produit net encaissé à une sorte d'impôt sur les transports ou, plus exactement, soit à un revenu domanial, soit à un bénéfice industriel. Nous tâcherons de faire, à ce point de vue,

le calcul des résultats fournis par les divers services publics concernant les transports, quand nous étudierons les Travaux publics dans le Livre suivant. Mais, en attendant, pour donner ici un tableau complet des recettes du Trésor, nous devons y faire figurer celles qu'il encaisse sous le nom d'impôts à l'occasion de certains transports, et c'est là l'objet du présent paragraphe.

De toutes les perceptions ainsi faites, celles qui ressemblent le plus à des péages sont les droits établis sur les navires, les voyageurs et les marchandises, dans les ports maritimes. Nous étudierons l'assiette qu'il convient de donner aux droits de cette nature, ainsi que les moyens d'en tirer un rendement élevé sans entraver le trafic, dans le Livre VI ci-après. Nous nous bornerons ici à énumérer ceux qui existent en France, savoir :

1° Le *droit de quai* perçu par l'Etat pour chaque entrée, dans un port, d'un navire arrivant de l'étranger ou des colonies. Son taux est, en principe, de 0 fr. 50 par tonneau de jauge nette pour les navires venant seulement d'Europe ou de la Méditerranée, et de 1 franc pour ceux qui viennent du long cours ; mais il comporte des réductions pour les paquebots à voyageurs ou pour les navires pour lesquels le nombre total des tonnes de marchandises et des voyageurs embarqués ou débarqués dans l'ensemble des ports français qu'ils visitent successivement, au cours d'un même voyage, ne répond qu'à une fraction minime de leur capacité totale. Le produit de ce droit s'est élevé à 9 millions, en 1906.

2° La *taxe sanitaire*, montant à 0 fr. 05 par tonneau, à chaque entrée, pour les navires arrivant d'un port français de la Méditerranée dans un port de l'Océan ou inversement, — à 0 fr. 10 pour ceux qui viennent d'Europe (avec faculté d'abonnement à raison de 0 fr. 50 par an), — à 0 fr. 15 pour les provenances du long cours. Son rendement atteint environ 2 millions.

3° Les *péages locaux* perçus par les Chambres de commerce, ou quelquefois par les Villes, pour couvrir les intérêts et l'amortissement des emprunts contractés en vue de concourir aux travaux des ports. Leur assiette et leur taux sont très divers ; ils portent tantôt sur le tonnage des navires, tantôt sur la quantité de marchandises ou le nombre des voyageurs embarqués ou débarqués, en tenant compte de leur provenance ou de leur destination. Leur produit approche de 11 millions.

Au total, ces taxes fournissent 22 millions ; elles portent à peu près exclusivement sur la navigation internationale, car le

cabotage entre ports de la France métropolitaine, réservé au pavillon national, en est presque complètement exempté.

Parmi les *transports intérieurs*, les seuls frappés d'un impôt analogue sont ceux des *voyageurs*, *bagages*, *chiens*, *finances et valeurs*. En principe, le droit est perçu sur le public par les entrepreneurs de transports, pour le compte de l'État, et il s'élève (décimes compris) à **12 0/0** du prix du transport auquel il s'ajoute. En ce qui concerne les chemins de fer, le droit n'était perçu, au début, que sur la partie du prix représentant le coût du transport, péage déduit (nous verrons dans le Livre VI comment est faite la distinction) ; depuis **1885**, il porte sur le prix total, péage compris. Autrefois, le droit s'appliquait en outre aux transports de messageries et de marchandises en grande vitesse, et il avait été porté à **23.2 0/0**, après la guerre de **1871** ; en **1892**, il a été ramené à **12 0/0** pour les transports énumérés ci-dessus, et complètement aboli pour les marchandises. Son taux est réduit à **3 0/0** sur les chemins de fer d'intérêt local et les tramways. Pour les voitures à volonté et pour les services de voitures, de bateaux, de tramways à traction animale (ou même à traction mécanique, si le prix des places ne dépasse pas **0 fr. 30**) qui ne sortent pas d'un rayon de **40** kilomètres, l'impôt peut être perçu par voie d'abonnement ; son taux est alors établi de la manière suivante :

Pour les voitures ou bateaux	à 2 places	50	francs par an
—	à 3 —	75	—
—	à 4 —	100	—
—	à 5 —	120	—
—	à 6 —	137,50	—
par place en sus	de 7 à 50 —	12,50	—
	de 51 à 150 —	6,25	—
	au delà de 150 —	3,125	—

En **1906**, ces droits ont produit **72 millions 1/2** pour les chemins de fer et tramways et **4 millions 1/2** pour les autres transports ; dans ce dernier chiffre entrent pour environ **150.000** francs les perceptions faites sur les services de bateaux, y compris ceux qui circulent dans les eaux maritimes dites territoriales.

Les *licences* imposées aux entrepreneurs de voitures publiques y ajoutent **300.000** francs.

Beaucoup de villes perçoivent en outre un *droit de stationnement* sur les voitures qui séjournent sur la voie publique en attendant la clientèle. Ce droit s'élève, à Paris, à **1 fr. 05** par jour pour les fiacres et à **2.000** francs par an pour les omnibus et

tramways ; il produit environ 7 millions. Le droit fixe de 2.000 fr. par an, longtemps seul appliqué, était très nuisible à l'élasticité des services de transports en commun, car il était prohibitif pour les voitures qu'il n'eût été utile de faire sortir que quelques jours par mois ou quelques heures par jour ; aussi a-t-on institué, depuis quelques années, deux tarifs exceptionnels fixés, l'un à 5 fr. 487 par jour, pour les voitures mises en service seulement les dimanches et jours de fête, l'autre à 0 fr. 15 par départ pour les voitures assurant des services supplémentaires à certaines heures. On remplace avantageusement ces taxes, dans beaucoup de villes de province, par un droit proportionnel sur la recette. Le produit des droits de stationnement et des taxes analogues dans les villes autres que Paris n'est pas publié ; il ne doit pas être très important.

Enfin, les industriels qui causent des dégradations exceptionnelles aux chemins vicinaux par leurs transports doivent supporter les frais qui en résultent, en versant des subventions dont le produit total atteint environ 1 million 1/2 par an.

Les *contrats de transport* sont frappés d'un droit de *timbre* spécial, qui est en principe de 0 fr. 70. Mais, pour les transports effectués par le *roulage*, la rédaction d'une lettre de voiture sur papier timbré est exceptionnelle, en fait, parce que les cas où l'omission du paiement de l'impôt peut être constatée et entraîner une amende sont rares. Dans la *navigation intérieure*, on établit généralement des contrats réguliers sur timbre ; néanmoins, comme les transports se font surtout par grosses expéditions, l'impôt est relativement insignifiant. Son produit total, pour les transports sur les routes, fleuves et canaux, est de 230.000 francs.

Sur les *chemins de fer* et les tramways, le contrôle auquel sont soumis toutes leurs opérations oblige à établir pour chaque expédition une lettre de voiture ou un récépissé timbré. Le timbre est de 0 fr. 70 par expédition pour la petite vitesse, de 0 fr. 35 pour la grande, de 0 fr. 10 pour les colis postaux ; ce dernier tarif s'applique à toutes les expéditions n'empruntant que des tramways. Le droit de 0 fr. 70 ou même de 0 fr. 35 est tout à fait exagéré, pour les très nombreux petits colis pour lesquels le prix total du transport ne dépasse pas un ou deux francs, et il entraverait le développement de ce trafic, si l'usage du colis postal ne permettait souvent de l'éviter. On a proposé à diverses reprises, de graduer le tarif du timbre d'après le prix du transport, ou mieux encore de le remplacer par un droit proportionnel sur la recette ;

mais chaque fois, au lieu de réaliser cette réforme utile, les Chambres ont manifesté la résolution d'abroger prochainement l'impôt, et en attendant l'époque problématique où la situation budgétaire permettra de renoncer à une recette qui s'est élevée à 43 millions en 1906, on laisse subsister un régime absurde.

Pour les *transports par mer*, l'obligation de produire les *connaissements* au service de la douane empêche également d'éluder l'impôt en passant les contrats verbalement ou sur papier libre. Le droit de timbre est de 2 fr. 40 pour la navigation internationale et de 1 fr. 20 pour le cabotage. Il a produit 2 millions 1/2 en 1906, ce qui porte à près de 46 millions le rendement total de l'impôt du timbre pour les transports.

Le passage des marchandises de toute nature à la frontière, à l'entrée ou à la sortie, donne lieu au paiement d'un *droit de statistique* de 0 fr. 10 par colis, par tonne ou par mètre cube, qui produit près de 9 millions.

Les droits de *francisation* des navires, ceux de *passeport* et de *congé* qui sont perçus par la douane à leur départ, y ajoutent 300.000 francs environ.

Enfin, l'État est censé percevoir un impôt sur les correspondances, par suite de l'organisation en monopole du service des *postes, télégraphes et téléphones*. Les recettes et les dépenses budgétaires de ce service figurent pour les chiffres ci-après dans les comptes de 1906 :

Recettes

Correspondances postales.	233 millions	334 millions
Correspondances télégraphiques . . .	47 —	
Communications téléphoniques. . . .	24 —	
Mandats et articles d'argent.	12 —	
Fonds de concours.	15 —	
Divers.	3 —	

Dépenses

Service général	239 millions	280 millions
Subventions aux services maritimes. .	25 —	
Retraites (retenues déduites)	7 —	
Remboursements aux offices étrangers .	9 —	

Le bénéfice apparent est donc de 54 millions. Mais nous avons vu que les subventions postales aux services maritimes n'ont que pour leur moindre partie le caractère de paiement du service rendu à la poste ; celui-ci pourrait, en effet, être obtenu

beaucoup plus économiquement, en mettant les lignes étrangères de paquebots en concurrence avec l'armement français, et si l'Etat s'impose des sacrifices aussi lourds, c'est surtout pour assurer l'existence de lignes sous pavillon français sur les principales régions du globe. C'est pour cela que nous avons fait figurer les trois quarts des subventions postales dans les dépenses ayant le caractère d'encouragements donnés à l'industrie de la marine marchande, et par conséquent nous devons réduire d'autant les dépenses propres au service des postes et télégraphes, ce qui porte à 73 millions le produit net pour lequel le monopole doit figurer dans le relevé du total de nos impôts.

Seulement, l'élévation de ce produit tient surtout à ce fait, qu'en vertu des cahiers des charges, les chemins de fer effectuent gratuitement ou moyennant des prix très réduits la plupart des transports de l'administration des Postes. Le Ministère des Travaux publics publie chaque année une évaluation de l'importance des recettes que les Chemins de fer tireraient de ces transports, s'ils étaient payés à des prix comparables à ceux des transports commerciaux ; pour 1906, elle s'élève à 59 millions, assez voisine du bénéfice que feraient ressortir les comptes budgétaires. Les bases de cette évaluation ont été contestées, et on pourrait sans doute la grossir ou la diminuer de quelques millions ; son montant n'en resterait pas moins fort élevé. Ainsi, le prix des correspondances ne supporte pas, en réalité, une majoration sensible du fait du monopole, et le bénéfice apparent de l'Etat est absorbé soit par une augmentation de la partie des charges des chemins de fer qu'il supporte (à titre de subventions, de garantie, etc.), soit par une diminution des versements qu'il reçoit des Compagnies prospères, conséquences inévitables de la privation de recettes qu'il leur impose. Au fond, la majeure partie du produit net du service postal représente simplement une fraction des revenus que l'Etat tire des voies ferrées, comme compensation des sacrifices assumés pour leur établissement, et le bénéfice effectif est très faible.

Ce bénéfice se transformerait même en perte, si l'on tenait compte de l'intérêt du capital représenté par les lignes télégraphiques, les hôtels des postes, les bureaux ambulants, etc,, qui atteint plusieurs centaines de millions. Mais une grande partie de ce capital, imputée sur les ressources annuelles des budgets antérieurs, peut être considérée comme amortie. Une autre a été fournie par les localités, à titre de fonds de concours ; pour les téléphones, en particulier, les réseaux nouveaux sont tous éta-

blis aujourd'hui au moyen d'avances des départements ou des communes, qui sont ensuite remboursées sans intérêts par un prélèvement sur les recettes de ce service. Cette catégorie spéciale de fonds de concours entre dans les recettes figurant à la page précédente pour environ 11 millions par an ; le montant des prélèvements opérés pour le remboursement de ces avances (qui ne sont pas compris dans les chiffres de recettes ci-dessus) arrive en 1906 à un total à peu près égal.

D'un autre côté, il ne faut pas oublier qu'une partie des dépenses du service postal a pour cause les transports effectués en franchise pour les administrations publiques, qui représentent environ 5 0/0 du trafic, comme nombre total d'objets manipulés ; c'est même pour ses propres besoins que l'État a organisé le service postal, à l'origine, et c'est accessoirement qu'il y a annexé le monopole des correspondances privées.

Tout compte fait, il semble bien que, de nos jours, le service des postes ne peut plus être considéré que dans une très faible mesure comme un monopole fiscal. En effet, la partie des recettes ayant le caractère d'un impôt sur les correspondances des particuliers est aujourd'hui insignifiante en France, comme dans presque tous les pays civilisés.

Chez nous, l'abaissement progressif des prix, à mesure que le développement des affaires et de l'instruction primaire accroissait le trafic, a ramené pendant longtemps le produit net à des sommes qui oscillaient autour d'une vingtaine de millions. De 1871 à 1878, le prix des lettres ordinaires avait été porté de 0 fr. 20 à 0 fr. 25, et pendant quelques années le produit net a certainement dépassé le total des charges apparentes ou cachées. Après la réduction à 0 fr. 15 réalisée en 1878, il fallut 10 ans pour retrouver le même produit net nominal qu'auparavant, et depuis lors les augmentations des recettes constatées à certains moments ont été bien vite absorbées par les augmentations de dépenses. En 1905, cependant, le bénéfice apparent était remonté à 84 millions. Mais la réduction du port des lettres, de 0 fr. 15 à 0 fr. 10, qui a été appliquée à partir du mois d'avril 1906 et dont nous avons étudié les effets à la page 254 ci-dessus, jointe aux augmentations de dépenses nécessitées par le développement du trafic et par les réclamations incessantes du personnel, l'a réduit à 54 millions en 1906, puis à 47 millions en 1907, c'est-à-dire à un chiffre certainement inférieur à la valeur des transports effectués gratuitement par les voies ferrées. Même en déduisant des dépenses des Postes et Télégraphes la part ayant le caractère soit d'une

subvention à la marine marchande, soit d'un concours prêté aux autres services publics en transportant gratuitement leurs correspondances, on ne peut plus y trouver un bénéfice sérieux. Le produit net doit figurer dans les impôts sur les transports uniquement comme représentant une prestation obtenue des chemins de fer au profit du budget ; mais, à ce titre, il constitue bien un élément des charges fiscales grevant la circulation.

Il en est de même des redevances, montant à 5 millions, que l'Etat se fait verser par les Compagnies et par son propre réseau pour couvrir les frais du *contrôle* exercé par lui sur la construction et l'exploitation des lignes. Les localités perçoivent peut-être 1 million de redevances analogues sur les lignes d'intérêt local.

En faisant masse des recettes tirées des impôts sur les transports, on arrive pour 1906 à une recette totale de 223 millions, dont 202 figurent dans le budget de l'Etat et 21 dans ceux des communes et des chambres de Commerce.

Quelle est l'*incidence* de ces perceptions ?

Quand elles augmentent les frais d'entreprises telles que la navigation maritime ou les voitures publiques, dont les prix sont réglés par le libre jeu de la concurrence, ou quand elles constituent le bénéfice réel d'un monopole d'Etat, il n'est pas douteux que c'est la clientèle qui supporte seule la charge, exactement comme pour les impôts de consommation. Il en est de même pour les taxes qui s'ajoutent au prix des places sur les chemins de fer, quand les Compagnies ou les Administrations qui exploitent en régie perçoivent de leur côté le prix maximum autorisé par les cahiers des charges. La situation est tout autre, quand l'impôt s'ajoute à une taxe dont le montant est fixé, non par un texte légal, mais par l'appréciation que fait l'exploitant de ce qu'il faut demander au public, afin de tirer de son entreprise le rendement maximum. On se trouve alors dans le cas des *prix de monopole* ; or, en étudiant l'incidence des impôts de consommation, nous avons fait remarquer que les conditions économiques qui font retomber ces impôts sur le consommateur, quand ils frappent des produits ou des services dont le prix est déterminé par le libre jeu de la concurrence, ne s'appliquent plus en cas de monopole, et qu'il faut faire de la question une étude spéciale, pour laquelle nous avons renvoyé au présent paragraphe. Le moment est donc venu de faire cette étude.

Ce qui détermine le prix total supporté par le public, dans le cas

que nous avons à examiner ici, ce sont les conditions de la *demande* de transports ou, autrement dit, la limite de prix que le chemin de fer ne peut pas dépasser, parce qu'alors la recette nette commencerait à diminuer ; elle diminue en effet quand l'exploitant demande un prix qui dépasse *ce que peut payer* une partie notable du trafic possible et qui par suite chasse la clientèle. Or, le prix limite que peut supporter chaque transport n'est en rien modifié quand une partie du prix que paye le voyageur ou l'expéditeur est qualifiée *impôt* au lieu d'être qualifiée *péage*. Si, donc, chaque transport était taxé isolément, dès qu'un impôt s'ajouterait au prix fixé déjà à la limite au-delà de laquelle ce transport deviendrait impossible, il faudrait que le prix total, majoré de l'impôt, fût ramené au niveau antérieur, et ce serait alors l'exploitant qui supporterait seul la réduction nécessaire pour obtenir ce résultat. Seulement, toutes les fois que l'exploitant reconnaîtrait que, une fois l'impôt ainsi prélevé sur sa recette, le prix de vente du service qu'il rend au public tomberait au-dessous de son prix de revient partiel, ce qui le constituerait en perte, il laisserait le trafic lui échapper plutôt que de réduire ainsi ses prix, et alors l'effet de l'impôt serait un effet prohibitif, se résumant en une perte sèche pour tout le monde.

En pratique, comme une administration de chemins de fer ne peut pas appliquer à chaque voyageur ou à chaque expédition le prix limite répondant aux dispositions du client qui se présente, elle procède par voie de *tarifs*, déterminant les prix qui seront appliqués à toute une catégorie de transports. Son objectif est de fixer chacun de ces tarifs au niveau qui lui donnera le produit net maximum, pour l'ensemble des transports qui y sont soumis ; à ce niveau, beaucoup de transports ne paient pas tout ce qu'ils pourraient payer, tandis que quelques-uns arrivent au prix limite et que d'autres sont empêchés. Lorsqu'un impôt vient s'ajouter au tarif, le prix total majoré devient prohibitif dans un certain nombre de cas nouveaux, et l'exploitant trouve intérêt à ramener, par un abaissement de son tarif, une partie du trafic qui lui échapperait, de sorte que son bénéfice antérieur se trouve réduit à la fois par la diminution du trafic et par la diminution de sa part de recette sur le trafic conservé. Mais le calcul montre qu'il n'a jamais avantage à pousser l'abaissement assez loin pour ramener tout le trafic antérieur, en réduisant le prix total au niveau ancien, c'est-à-dire en prenant tout l'impôt à sa charge ; la part qu'il conserve, sur le prix total de chaque transport, étant moindre qu'auparavant, il faut que ce prix soit un peu plus élevé pour lui don-

ner le bénéfice maximum possible dans les conditions nouvelles résultant de l'addition de l'impôt (1).

(1) On peut s'en rendre compte mathématiquement. Soit q la quantité de transports effectuée lorsque le prix total demandé au public est p ; soit a le prix de revient partiel par unité transportée, supposé le même pour toutes. Le bénéfice net de l'exploitant, avant l'impôt, est $(p - a)\, q$. Il cherche à le rendre maximum, et lorsque cette condition est remplie, la différentielle du produit, pour une variation infiniment petite du prix, dp, est nulle ; on a alors l'équation

$$(\alpha) \qquad q dp + (p - a) dq = 0.$$

Le premier terme représente la variation de recette que la variation de prix dp donne sur le trafic acquis q ; le second représente celle qui résulte de la variation dq que le changement du prix amène dans le trafic, laquelle est évidemment de signe contraire à la première, puisqu'une augmentation de prix fait baisser le trafic, ou en tout cas ne l'augmente jamais. Ces deux termes, qui représentent les deux modifications de sens opposés qu'un changement de prix apporte à la recette, sont égaux en grandeur absolue aux environs du prix p, pour lequel la recette passe par un maximum.

Supposons qu'un impôt prélève une fraction f du prix total p ; le bénéfice de la Compagnie devient $[p(1 - f) - a]q$. Supposons que le prix total p soit resté fixé au niveau qui donnait tout à l'heure le bénéfice maximum. Pour une augmentation de prix dp, le gain réalisé par l'exploitant, sur le trafic acquis, sera réduit à $dp\,(1 - f)q$: la perte résultant pour lui de la variation négative du trafic, dq, sera $[p(1 - f) - a]dq$; il y aura au total gain ou perte, selon que la quantité $dp(1 - f)q + [p(1 - f) - a]dq$ sera positive ou négative.

Or, les relations entre le trafic q et le prix total p (autrement dit, la *courbe de la demande*) ne sont nullement modifiées par l'institution de l'impôt, car il est tout à fait indifférent au public qu'une fraction du prix aille au fisc au lieu de rester au concessionnaire. Aux environs du prix p, qui donnait le bénéfice maximum à l'exploitant avant l'établissement de l'impôt, l'équation (α) reste vraie. En multipliant son premier membre par $(1 - f)$, on a :

$$(1 - f)q dp + p(1 - f) dq - a(1 - f) dq = 0$$

que l'on peut écrire sous la forme

$$dp(1 - f)q + p(1 - f) dq - a dq = - fa dq$$

Nous retrouvons, dans le premier membre, la variation du produit net réalisé par l'exploitant qui correspond à un accroissement du prix total dp. Le second membre, qui lui est égal, est nécessairement positif quand le prix total p augmente, puisque dq est toujours de signe contraire à dp. Donc, le premier l'est aussi, ce qui prouve qu'une légère augmentation du prix total qui donnait, avant l'impôt, le produit maximum à l'exploitant, se traduit pour celui-ci par un accroissement du bénéfice qui lui reste, lorsque l'impôt est venu prélever une part de ce prix total. L'intérêt de l'exploitant n'est donc plus de réduire son tarif jusqu'au niveau nécessaire pour maintenir le prix total aussi bas qu'avant l'impôt.

Mais sa perte reste supérieure au produit que donne l'impôt avec le tarif modifié. En effet, quel que soit le nouveau prix total p le plus avantageux pour l'exploitant, ce prix donne un produit net total, impôt compris, $(p - a)q$, qui est inférieur au maximum constituant auparavant le bénéfice réservé à cet exploitant, et sur lequel, cependant, il faut encore prélever l'impôt, pour avoir son bénéfice nouveau.

Au fond, l'établissement d'un impôt prélevé sur le prix total de vente d'un objet ou d'un service monopolisé équivaut à une augmentation du prix de revient. Or, nous avons démontré dans notre Livre I (Chap. 3, § III, C, note) que toute diminution du prix de revient conduit le détenteur du monopole à réduire le prix demandé au public et que son bénéfice s'en trouve accru en même temps que celui des acheteurs ; l'impôt produit donc les effets inverses.

Ainsi, quand les prix auxquels s'ajoute l'impôt sont limités par les conditions de la demande de transports, l'effet de cet impôt est triple : 1° il relève dans une certaine proportion les prix payés par le public ; 2° il prélève une part du produit net que réaliserait la Compagnie s'il n'existait pas ; 3° il rend impossibles certains transports, qui pouvaient supporter le tarif plus bas établi avant l'impôt, mais pour lesquels le tarif relevé est prohibitif.

Ce cas est aujourd'hui le plus fréquent en France. La majeure partie des recettes des chemins de fer résulte de tarifs abaissés au-dessous du maximum légal, par des considérations commerciales. Par suite, un impôt qui s'y ajoute oblige les Compagnies à tenir compte, dans la détermination de ces tarifs, des conditions nouvelles faites au trafic et à s'imposer souvent des sacrifices pour qu'il ne soit pas trop diminué. Mais la plupart des abaissements ne sont pas calculés avec une rigueur mathématique ; plusieurs ont été établis sous la pression de l'opinion publique et de l'Administration, ou à l'occasion de conventions financières avec l'Etat, plutôt que parce qu'ils étaient reconnus commercialement nécessaires. Dans tous ces cas, un impôt qui s'ajoute au tarif n'amène pas une modification immédiate de celui-ci ; c'est seulement à la longue que son influence s'exerce, en obligeant la Compagnie à accentuer les sacrifices qu'elle fait sur ses perceptions, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, pour attirer ou retenir le trafic qui ne peut supporter que des taxes très basses.

Les impôts sur les transports par chemin de fer ne restent donc pas entièrement à la charge des voyageurs ou des expéditeurs et retombent en fait sur les Compagnies, non pour leur totalité, mais dans une certaine mesure. Ce sont aussi les Compagnies qui supportent, en majeure partie, la charge correspondant à la fraction des recettes postales qui se présente en apparence comme un impôt et qui, en réalité, répond presque tout entière à des dépenses dissimulées. Seulement, dans la mesure où leur association financière avec l'Etat fait retomber sur celui-ci leur perte ou leur manque à gagner, le Trésor ne fait qu'encaisser, sous le nom d'impôt, ce qu'il verse en plus ou reçoit en moins par le jeu des conventions qui organisent cette association. Ainsi, une fraction de l'impôt perçu en apparence sur le public finit par retomber sur l'Etat. Il y a là un résultat singulier qui est, au fond, une conséquence assez naturelle de l'identité que nous constations, en débutant, entre les impôts sur les transports et les péages, — ou plutôt de la cause commune qui engendre, à la fois, cette identité et l'association financière établie entre les Compagnies

et l'Etat, laquelle n'est autre que le caractère de service public de l'exploitation des chemins de fer.

En ce qui concerne les lignes exploitées en régie, il va de soi que c'est l'Etat lui-même qui supporte toutes les charges retombant sur l'exploitant ; ainsi, les pertes infligées à celui-ci équivalent en réalité à une réduction de l'impôt perçu par le fisc.

VIII. Résumé et conclusions. — A. — Le montant et la répartition des charges publiques dans le présent et dans le passé. — Les deux tableaux ci-après (pages 376 et 377) font connaître : 1° le total des impôts perçus en 1906, pour le compte tant de l'Etat que des localités, 2° la progression du rendement de ces impôts, depuis que notre régime financier a pris son assiette actuelle. Ils ont été dressés d'après les bases qui nous ont servi à calculer le rendement des divers impôts au cours du présent chapitre. Nous avons donc déduit du rendement de ceux-ci le prix de revient des produits ou des services qui font l'objet de monopoles fiscaux, ainsi que les remboursements, dégrèvements et non-valeurs qui figurent en dépenses dans les comptes de l'Etat. Il y aurait des déductions analogues à faire pour les taxes locales ; mais, par contre, nous n'avons pas fait état du produit donné dans les villes de province par quelques impôts accessoires, parce que nous ne connaissons le rendement de ces contributions que pour Paris (taxes de balayage, stationnement des voitures, monopole des pompes funèbres, droit des pauvres, etc.), et il y aurait sans doute compensation.

On voit que le produit moyen de l'ensemble des impôts, pour les derniers exercices, est très voisin du chiffre de 4 milliards ; en 1906, il s'est élevé à 4.079 millions, dont 910, soit 22 0/0, affectés aux besoins des localités, et il n'est pas douteux que le chiffre de 4 200 millions ait été dépassé en 1907. En 1820, au moment où le Gouvernement de la Restauration sortait des difficultés financières nées des guerres de l'Empire et des deux invasions, le total des impôts n'atteignait pas 900 millions, soit moins du quart de son montant actuel, et les dépenses des départements et des communes en absorbaient à peine 12 0/0.

Pour apprécier notre système d'impôts, il nous reste à examiner comment l'ensemble des charges se répartit entre les diverses classes de la population, puis comment a été obtenue l'énorme augmentation réalisée en moins d'un siècle et quels changements en sont résultés dans la répartition, enfin dans quelle mesure il serait possible de modifier celle-ci aujourd'hui.

Produit des impôts en 1906

NATURE DES TAXES		Etat	Localités (1)	Proport dans le total des impôts	PRODUIT TOTAL absolu	PRODUIT TOTAL proportionnel
		millions	millions	p. 0/0	millions	p. 0/0
I. Impôts sur les sources de revenus	Propriété foncière (2)	188	293	11,8	1.203	29,5
	Prof. et entreprises (3)	148	136	7		
	Val. mobilières (4) .	162	»	4		
	Succ. et donations (5)	276	»	6,7		
II. Signes permanents de la richesse (6)		199	168	9	367	9
III. Transactions et actes (7)		427	»	10,5	427	10,5
IV. Impôts de consommat.	Tabac et alcool (8) .	703	46	18,4	1.622	39,8
	Autres (9)	627	246	21,4		
V. Droits de douane protecteurs (10).		218	»	5,3	218	5,3
VI. Impôts sur les transports (11). .		221	21	5,9	242	5,9
Totaux		3.169	910	100	4.079	100

(1) Départements, Communes, Chambres de commerce et (pour Paris seulement) Assistance publique.

(2) Contribution foncière, taxes de remplacement des octrois portant sur la propriété et (pour Paris seulement) taxe de balayage.

(3) Patente, redevance des mines, poids et mesures, appareils à vapeur, taxes de remplacement sur les locaux commerciaux, brevets d'inventions, prestations.

(4) Impôt sur le revenu et timbre des valeurs mobilières, timbre des effets de commerce, warrants et billets de banque, redevance de la Banque de France.

(5) Droits d'enregistrement sur les mutations à titre gratuit, taxe de mainmorte et droit d'accroissement.

(6) Contribution personnelle et mobilière, portes et fenêtres, taxes de remplacement sur les locaux d'habitation, taxe militaire, chevaux et voitures, bicyclettes, billards, cercles, permis de chasse.

(7) Droits d'enregistrement et de timbres autres que ceux énumérés dans les notes (4) (5) (6) et (11).

(8) Pour le tabac, produit *net* de l'exploitation du monopole ; pour l'alcool, y compris la taxe de fabrication des alcools d'industrie et les droits d'octroi.

(9) Contributions indirectes autres que les droits sur le tabac, sur l'alcool et sur les transports ; taxes de raffinage des sucres ; droits d'octroi sur les produits autres que l'alcool ; licences et droits de surveillance de certaines industries ; produit net des monopoles des allumettes et des poudres ; droits de douane sur les produits n'ayant pas de similaires indigènes ; amendes, confiscations, droits d'expéditions, de timbres, de plombs, etc., perçus par les administrations des contributions indirectes et des douanes ; prélèvements sur le pari mutuel et (pour Paris seulement) droit des pauvres dans les théâtres.

(10) Droits d'entrée sur les produits ayant des similaires indigènes.

(11) Droits de quai, taxe sanitaire et péages locaux dans les ports ; impôt sur le prix des places des voyageurs et des bagages ou droit d'abonnement et (pour Paris seulement) droit de stationnement des voitures publiques ; timbre des lettres de voitures, connaissements et récépissés ; produit net rectifié du service des postes, télégraphes et téléphones ; frais de contrôle des chemins de fer.

Progression du produit des impôts en France (millions de francs).

NATURE DES TAXES (1)	1820	1840	1860	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1906
I. Impôts sur les sources de revenus — Propriété foncière	273	264	279	355	372	388	385	398	471	481
— Professions et entreprises	22	69	134	228	234	244	254	273	282	284
— Val. mobil. et effets de commerce	»	4	14	71	81	90	103	130	145	162
— Success. et donations ; mainmorte	24	46	94	205	205	218	224	256	298	276
II. Impôts sur les signes permanents de la richesse	69	88	120	205	239	262	294	315	360	367
III. Impôts sur les actes et les transactions	127	177	244	428	397	407	397	412	415	427
IV. Impôts de consommat. — Tabac et alcool		94	214	524	565	608	603	697	743	749
— Autres produits (2)	362	288	440	919	911	922	1.005	1.052	848	873
V. Droits de douane ayant un caractère protecteur		66	55	112	114	208	201	220	185	218
VI. Impôts sur les transports et correspondances	21	38	62	184	197	234	194	230	262	242
Totaux	898	1.134	1.656	3.231	3.315	3.581	3.660	3.983	4.009	4.079
Part de l'Etat dans le total des impôts	790	928	1.279	2.543	2.589	2.835	2.855	3.114	3.123	3.169
Part des localités (3)	108	206	377	688	726	746	805	869	886	910
Part pour laquelle entrent dans le total des impôts — 1° les groupes I, II et III	57 0/0	57 0/0	53 0/0	46 0/0	46 0/0	45 0/0	45 0/0	45 0/0	49 0/0	49 0/0
— 2° les groupes IV, V et VI	43 0/0	43 0/0	47 0/0	54 0/0	54 0/0	55 0/0	55 0/0	55 0/0	51 0/0	51 0/0
Annuité successorale (successions et donations) (4)	1.680	2.217	3.375	6.073	6.326	6.660	6.700	6.832	6.775	6.716
Rapport du total des impôts à cette annuité	53 0/0	51 0/0	49 0/0	53 0/0	52 0/0	54 0/0	55 0/0	58 0/0	59 0/0	61 0/0

(1) Voir les détails en note sous le tableau précédent.

(2) Y compris : 1° pour l'Etat, les produits de la loterie en 1820 et les droits de sortie jusqu'en 1860 ; 2° pour la Ville de Paris, le produit de l'impôt sur la consommation du gaz perçu sous la forme de redevances payées par la Compagnie jusqu'en 1902.

(3) On a transféré des recettes locales aux recettes nationales : 1° en 1890 les centimes spéciaux de l'enseignement primaire (environ 36 millions) ; 2° en 1899 les centimes pour frais de perception des impositions communales (environ 6 millions).

(4) Evaluation approximative, faite d'après les produits des droits de 1818 à 1822, pour 1820 ; moyenne quinquennale des chiffres officiels pour la période dont l'année en question forme le milieu, de 1840 à 1905 ; chiffre de l'année pour 1906. — Le tout, *passif non déduit*.

Pour nous rendre compte de la *répartition* actuelle de l'ensemble des charges que nous venons de chiffrer, nous les diviserons en deux grands groupes, comprenant chacun trois des six catégories entre lesquelles nous avons réparti les impôts, dans notre étude ainsi que dans les tableaux qui la résument.

La moitié environ des recettes est fournie par les articles portant les numéros IV, V et VI, que l'on englobe en général sous le nom d'impôts de consommation, malgré les caractères très spéciaux des droits protecteurs et des taxes sur les transports. Ces impôts sont loin, comme nous l'avons expliqué, de grever les citoyens à raison de leur richesse, et méritent certainement dans une assez large mesure le reproche d'être progressifs à rebours. Ils ne présentent cependant pas, ainsi qu'on le dit souvent, le caractère d'une capitation, car la plupart d'entre eux portent sur des produits de demi-luxe, que le riche consomme dans une bien plus large mesure que le pauvre, et celui-ci est atteint surtout dans ses dépenses inutiles ou même nuisibles, le tabac et l'alcool. Cependant, il y a là une part considérable des charges publiques dont la répartition laisse beaucoup à désirer.

Parmi les contributions directes et les droits d'enregistrement, qui fournissent l'autre moitié du produit des impôts, figurent pour près d'un cinquième les taxes sur les signes généraux de la richesse, qui ne contribuent pas à corriger ce vice, car nous avons vu qu'en raison surtout de la mauvaise assiette de l'impôt sur les portes et fenêtres, eux aussi, dans leur ensemble, sont plutôt progressifs à rebours, quoique dans une mesure très légère. Mais le correctif réel se trouve dans les impôts que nous avons rangés sous les numéros I et III, ceux qui atteignent directement les sources de revenus ou qui frappent les transactions. Ces impôts portent exclusivement sur la richesse acquise (propriété foncière et valeurs mobilières) et sur les bénéfices des entreprises, c'est-à-dire sur les sources d'où les classes aisées ou riches tirent principalement leurs revenus ; les très petites propriétés rurales, les petits métiers, les livrets de caisse d'épargne sont exemptés par la loi ou sont très peu atteints, de sorte qu'il y a là véritablement une part notable des contributions qui porte principalement sur les moyens et les gros revenus, et dont une fraction même, l'impôt sur les successions, est nettement progressive.

D'après les renseignements donnés dans le Livre III de ce Cours sur l'importance relative des diverses catégories de revenus privés en France (Chap. 4, § I), la richesse acquise et les entreprises en fourniraient à peu près les trois cinquièmes. Les

impôts qui atteignent *spécialement* ces revenus représentent à peu près les deux cinquièmes des charges totales des contribuables. En sus de ces taxes spéciales, les familles qui jouissent des revenus qu'elles frappent paient, sur ces mêmes revenus, une part presque proportionnelle à leur montant dans les impôts sur les signes de la richesse, et elles fournissent une part des impôts de consommation, sinon proportionnelle à l'ensemble de leurs ressources, du moins bien plus forte, par tête, que celle des familles pauvres. Dans ces conditions, on est amené à reconnaître qu'elles supportent, actuellement, dans l'ensemble des dépenses publiques, une part au moins proportionnelle à leurs ressources, peut-être même comportant une légère application de l'idée que l'impôt doit être progressif.

Pour porter un jugement sur les causes et les effets des *modifications* que notre second tableau constate dans le total des impôts et dans sa composition, il faut séparer, autant que possible, les plus-values ou les moins-values provenant du mouvement naturel de la matière imposable, d'un côté, les effets des impôts nouveaux ou des dégrèvements, de l'autre.

Il faudrait, en outre, tenir compte des changements territoriaux. L'annexion de la Savoie, en 1860, avait accru la France d'environ 2,5 0/0 comme superficie et 2 0/0 comme population ; mais le peu de richesse des nouveaux départements, la faiblesse des contingents qui leur ont été attribués dans les impôts de répartition, enfin le régime des *zones* qui les exonère d'une partie des impôts de consommation, rendent leur participation dans les charges publiques assez faible. La perte de l'Alsace-Lorraine nous a enlevé, en 1871, une surface à peine supérieure à celle qui avait été acquise en 1860, mais avec une population plus que double comme nombre et infiniment plus riche par la fertilité de son territoire et par son activité industrielle, dont la part dans le produit des impôts, en 1869, a été évaluée à 65 millions.

L'*augmentation spontanée* du rendement annuel des impôts d'Etat en France, pour les périodes récentes, peut se mesurer approximativement par la *moitié* de l'écart moyen entre leur produit réel, au cours d'un exercice, et les évaluations budgétaires. On sait, en effet, que celles-ci sont basées sur les résultats de l'*avant-dernière année*, modifiés seulement pour tenir compte des changements apportés à la législation fiscale au moment du vote du budget ou des circonstances anormales à prévoir. Comme

les changements législatifs intervenant ultérieurement en cours d'exercice sont rares, les plus-values ou les moins-values constatées par la loi de règlement représentent à peu près le mouvement de la matière imposable en deux années. Des tableaux insérés dans les comptes de l'Administration des finances afférents aux années 1885 et 1897 donnent ces chiffres, pour les exercices écoulés depuis 1840. Il faut tenir compte toutefois, en les utilisant, de trois circonstances qui peuvent entraîner des erreurs d'appréciation ou de calcul.

1° Les impôts de répartition ou bien ne concourent pas au mouvement de progression, ou bien y concourent par l'augmentation du chiffre inscrit à la loi de finances et non par le dépassement de ce chiffre dans les perceptions. Ces impôts entraient dans les recettes totales pour plus d'un quart en 1820 ; ils n'y entrent pas aujourd'hui pour plus d'un douzième, par suite des dégrèvements de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, de la transformation de l'impôt sur la propriété bâtie en impôt de quotité, enfin des plus-values des impôts indirects ; il suit de là que, toutes choses égales d'ailleurs, nos recettes devraient présenter plus d'élasticité aujourd'hui qu'autrefois.

2° La règle de la pénultième année n'a pas toujours été rigoureusement observée ; notamment sous l'Empire, de 1853 à 1863, puis plus tard, en 1883 et 1884, les évaluations inscrites au budget ont subi des majorations, qui ont dissimulé la plus grande partie des plus-values dans la première période, qui ont même remplacé les plus-values réelles par des moins-values apparentes dans la seconde.

3° Dans les moments de crise financière, où les remaniements législatifs portent sur une fraction notable des impôts, les prévisions relatives aux effets des nouvelles mesures fiscales tiennent une grande place dans les évaluations budgétaires, et, comme ces prévisions sont souvent complètement démenties par l'expérience, les écarts dus à cette cause excèdent et par suite couvrent absolument ceux qui résultent vraiment des variations de la richesse publique. Tel a été le cas, notamment, de 1848 à 1851 et de 1870 à 1874.

En corrigeant, dans la mesure du possible, les erreurs provenant de la majoration des évaluations, on trouve, pour la période comprise dans le tableau de la page 377 ci-dessus, les résultats suivants.

De 1820 à 1840, les plus-values ont été continues, interrompues seulement par la révolution de 1830 ; mais leur importance res-

tait faible, inférieure en moyenne à 1 0/0 par an. Le grand essor de l'industrie moderne se faisait encore peu sentir, et l'augmentation des revenus privés se manifestait surtout pour la propriété foncière, soumise à un impôt de répartition dont on se gardait d'accroître les contingents.

Depuis le milieu de la Monarchie de Juillet jusqu'à la fin de l'Empire, les plus-values ont été au contraire marquées et continuelles, sauf de 1847 (année de crise industrielle) à 1851. Pour l'ensemble de cette longue période de prospérité économique, elles atteignent, en moyenne, à peu près 2 0/0 par an.

Les deux années de la guerre donnèrent naturellement de gros déficits ; puis, pendant les trois suivantes, on eut chaque année à enregistrer des mécomptes sur les résultats des impôts nouveaux, dont plusieurs durent être abandonnés. Mais, à partir de 1875, la reprise des affaires, consécutive à toute crise grave, donna des plus-values magnifiques. De 1875 à 1883, leur montant moyen fut compris entre 2,5 et 3 0/0 par année.

La crise dont le signal avait été donné par le krach de la Bourse, en 1882, commença à faire sentir ses effets sur les rentrées en 1884, puis s'accentua dans les années suivantes. Depuis lors, les reprises n'ont jamais été soutenues ni prolongées. A travers les alternatives de prospérité et de marasme industriel, la baisse durable de la valeur et des revenus de la propriété rurale a pesé directement sur le produit des droits d'enregistrement et indirectement sur celui de beaucoup d'autres impôts. Après quatre années de recul, de 1884 à 1887, on en constate cinq de progrès modéré, de 1888 à 1892, puis de nouveau trois mauvaises, de 1893 à 1895, et cinq assez bonnes, de 1896 à 1900. En 1901 et 1902, la crise qui a suivi l'essor industriel des années précédentes a engendré de nouvelles moins-values, aggravées par les mécomptes auxquels donnait lieu le relèvement de l'impôt sur l'alcool, réalisé sans précautions suffisantes contre la fraude. La reprise des affaires et l'essor tout à fait exceptionnel qu'elles ont pris dans ces dernières années ont amené, de 1903 à 1907, des rentrées très supérieures aux évaluations, basées au début de cette période sur les résultats des deux mauvaises années antérieures. Malgré cela, les vingt-cinq derniers exercices ne présentent pas, en moyenne, *un demi pour cent* de plus-values annuelles, proportion d'autant moins satisfaisante que la part des impôts de répartition, dans le budget, a énormément diminué.

Si l'on réunit cette période médiocre à la période de prospérité exceptionnelle qui l'avait précédée, on trouve, pour les trente-

trois années écoulées depuis la réorganisation financière qui a suivi la guerre, de 1875 à 1907, moins de 1 0 0 en moyenne comme plus values annuelles. C'est déjà un résultat peu satisfaisant, pour un tiers de siècle qui n'a été troublé par aucune grande guerre ni par aucune révolution et qui commence et finit par quelques années d'une prospérité tout à fait anormale. Pour apprécier exactement la situation actuelle, il ne faut pas oublier que les trois cinquièmes de l'augmentation que donnent ces trente-trois années ont été réalisés dans les huit premières et que, depuis lors, nous sommes dans un état de quasi-stagnation. Il ne faudrait pas prendre pour un revirement durable l'amélioration des derniers exercices, car tout porte à croire qu'elle va être suivie de la période de crise qui succède toujours aux bonnes années, et c'est seulement quand on connaîtra la durée et l'intensité de cette crise que l'on pourra mesurer ce qui subsistera après elle des progrès auquels nous venons d'assister.

Les *modifications d'impôts* avaient été très peu nombreuses entre 1820 et la chute du second Empire. Le régime fiscal constitué par les lois de l'an VII à la fin du Directoire, mis en application et étendu sous le Consulat, complété par les lois de 1816 au début de la Restauration, fit face à tous les besoins pendant un demi-siècle. Les seules modifications sérieuses apportées au montant des impôts, dans cette période, ont été : sous la Restauration, un dégrèvement sensible de la contribution foncière, destiné à atténuer les inégalités de la répartition, — sous la République et le second Empire, des mesures assujettissant les valeurs mobilières aux droits de timbre et de mutation, quelques augmentations des droits sur l'alcool, un second décime de guerre majorant l'ensemble des impôts indirects, enfin une diminution notable des droits de douane en 1860.

Après la catastrophe de 1870-71, il fallut trouver des ressources considérables. L'Assemblée nationale recula devant un relèvement des contributions directes ou l'établissement d'un impôt sur le revenu ; elle eut recours surtout aux impôts indirects. D'après les comptes de 1876, on a calculé que, pour cet exercice, le rendement des surtaxes ou des impôts nouveaux atteignait 744 millions, savoir : 44 sur les patentes, 36 sur les valeurs mobilières, 14 sur les taxes assimilées aux contributions directes, 170 sur le timbre et l'enregistrement, 480 sur les impôts de consommation. A partir de 1878, l'énormité des plus-values permit de diminuer le nombre des centimes ajoutés à la contri-

bution des patentes, — de réduire largement les droits sur les vins et les sucres, — de supprimer les impôts établis sur les savons, la chicorée, le papier, les transports en petite vitesse, — enfin de ramener les taxes postales au-dessous même du taux en vigueur avant la guerre. La crise agricole et commerciale arrêta les dégrèvements, en même temps que les plus-values, et amena même l'établissement des droits protecteurs de 3 francs, puis de 5 francs, sur l'importation des blés, droits qui constituèrent les premiers relèvements d'impôts réalisés depuis la clôture de la période de reconstitution financière consécutive à la guerre. Dans l'exposé des motifs du budget de 1893, le Ministre des Finances présenta une comparaison entre les recettes de 1869 et celles de 1889, qui résumait ainsi les résultats des mesures fiscales prises dans cette période : les augmentations dues aux relèvements d'impôts anciens, calculées en appliquant à la matière imposable de 1869 les tarifs de 1889, représentaient 294 millions ; les plus-values des impôts relevés, dues au développement spontané de la matière imposable, atteignaient 362 millions ; enfin, les impôts entièrement nouveaux fournissaient 113 millions. Il en résulte que, sur une augmentation totale des recettes de 769 millions, les taxes et surtaxes nouvelles subsistant à cette date donnaient un peu plus de 400 millions.

Depuis lors, les impôts ont continué à subir des remaniements incessants, dans lesquels il semble que les relèvements compensent à peu près les dégrèvements. L'impôt foncier sur la propriété non bâtie a été réduit de 17 millions en 1891, de 15 millions en 1897 ; l'impôt sur les transports en grande vitesse l'a été de 30 millions en 1892, les droits d'entrée sur le pétrole de 15 millions en 1893, ceux sur le café d'une somme égale en 1900 ; l'impôt sur le sucre a été dégrevé d'environ 50 millions en 1903 et enfin les tarifs de la poste de 46 millions en 1906. La réforme des frais de justice, l'extension du régime des colis postaux aux envois de dix kilogrammes, les modifications récentes de la contribution mobilière, se sont aussi traduits par des diminutions de recettes appréciables. Par contre, on a relevé de 16 millions en 1890 l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, puis de quelques millions, à des dates diverses, les droits de timbre sur les valeurs étrangères, l'impôt sur les valeurs à lots, le prix des tabacs dans la zone frontière ; on a créé la taxe militaire, les impôts sur les vélocipèdes, sur les opérations de bourse, sur les capitaux assurés contre l'incendie, divers droits d'inspection sur certaines industries ; on a pris de nombreuses mesures de détail

pour rendre plus générale et plus rigoureuse la perception de beaucoup d'impôts, notamment en matière d'enregistrement ; on a surtout relevé les droits de douane (d'abord par l'institution du nouveau tarif général en 1892, puis par les lois ultérieures spéciales à certains produits) de sommes difficiles à calculer avec précision et qui ne se sont pas toutes traduites par des augmentations de recettes budgétaires, puisque le but de ces relèvements était précisément de ralentir les importations : évaluées par les méthodes ordinaires, c'est-à-dire en appliquant le nouveau tarif aux quantités importées dans la pénultième année avant le relèvement, elles dépasseraient très largement 100 millions. L'ensemble de ces remaniements peut représenter la substitution d'au moins 200 millions d'impôts nouveaux, dont une partie a échappé au fisc, à un chiffre à peu près égal d'impôts anciens, qui rentraient mieux. En outre, la loi du 29 décembre 1900, relative au régime des boissons, a reporté sur les alcools et sur les licences environ 120 millions d'impôts qui portaient auparavant sur les boissons dites hygiéniques ; celle du 25 février 1901 a introduit la progression dans les droits de succession et n'a compensé qu'en partie le relèvement qui en résultait par la déduction du passif (désormais admise dans le calcul des sommes soumises au droit), de sorte qu'elle a comporté un accroissement sensible de l'impôt. Au total, les évaluations faites à l'occasion de chaque modification législative, toujours imparfaites et portant sur des exercices différents, ne permettent pas de dire si, dans l'ensemble des changements qu'ont subis depuis 1889 les contributions perçues par l'Etat, la balance penche plutôt du côté des diminutions ou des augmentations.

Les *taxes locales* se sont développées dans une proportion plus forte encore que celles de l'Etat ; l'écart est même plus marqué en réalité qu'en apparence, puisque le déplacement des centimes spéciaux de l'enseignement primaire, et de quelques autres, a grossi les recettes portées au compte de l'Etat en diminuant celles des départements et des communes. Les plus-values ont certainement contribué dans une large mesure à l'accroissement du produit de ces dernières ; néanmoins sa cause principale est l'augmentation continuelle du nombre des centimes additionnels et des taxes et surtaxes d'octroi. La progression du nombre des centimes additionnels locaux était, en moyenne, de 0,5 par an de 1838 à 1853 ; elle est montée à 1 centime par an de 1853 à 1881, puis redescendue à 0,6 depuis cette époque ; la part des

localités, dans le produit total des quatre contributions directes, qui représentait 20 0/0 de celle de l'État en 1820 et 34 0/0 en 1840, atteignait 58 0/0 en 1860 et 82 0/0 en 1880, malgré l'augmentation apportée dans cet intervalle aux centimes généraux sur les patentes. Depuis lors, la proportion n'a guère changé, à cause des déplacements de recettes que nous avons signalés : elle ne dépasse pas 85 0/0 en 1906, tandis qu'elle excèderait 100 0/0 si ces déplacements n'avaient pas eu lieu.

Les seules mesures de législation générale à signaler, comme ayant accru les ressources dont disposent les communes, sont le rétablissement de la prestation en 1824, l'augmentation du nombre des journées qu'elle comporte, d'abord en 1836, puis en 1868, enfin l'institution de la taxe sur les chiens en 1855. La loi du 28 décembre 1897, en abaissant considérablement le maximum des droits d'octroi autorisés sur les boissons hygiéniques, a profondément modifié l'assiette des taxes municipales, car elle a obligé les villes à remplacer 70 millions environ de ressources, qu'elles tiraient de ces boissons, par l'augmentation des taxes sur l'alcool et surtout par les impôts dits de *remplacement*, qui atteignaient 56 millions en 1906 et qui portent presqu'exclusivement sur la propriété bâtie ou sur les loyers. L'abaissement du prix du gaz en 1902, à Paris, a constitué une nouvelle et importante diminution des impôts locaux de consommation.

L'examen que nous venons de faire des causes qui ont modifié le rendement des impôts, depuis près d'un siècle, nous permet de nous rendre compte des modifications survenues dans la *répartition* des charges publiques. Le tableau de la page 377 montre les changements qui se sont produits dans l'importance respective des deux groupes formés : 1° par les impôts directs et les droits d'enregistrement, atteignant surtout la richesse acquise et les entreprises, c'est-à-dire les sources des gros revenus ; 2° par les impôts de consommation, dans lesquels la part contributive des classes riches est certainement insuffisante. On voit qu'à l'origine, en 1820, le premier groupe l'emportait sensiblement, représentant environ 57 0/0 du total, en sorte que, si la proportion entre les revenus tirés des capitaux et des entreprises d'une part, des salaires de l'autre, eût été la même qu'aujourd'hui, la répartition eût été très satisfaisante, puisque nous avons montré qu'actuellement, les deux groupes d'impôts donnant des produits presqu'égaux, elle n'est pas mauvaise.

Or, il semble bien que la part de la richesse acquise, dans

l'ensemble des revenus nationaux, était plutôt moindre en 1820 qu'aujourd'hui. Bien que le taux de l'intérêt et la proportion moyenne des bénéfices dans les affaires aient certainement baissé, tandis que les salaires haussaient, l'accumulation des capitaux et le développement des entreprises ont été tels, que le total des revenus qui en proviennent a augmenté dans une mesure plus forte que la rémunération totale du travail. Un calcul assez simple le démontre.

En 1820, la population ne dépassait guère les trois quarts du chiffre atteint aujourd'hui et le taux des salaires était inférieur à la moitié de ce qu'il est devenu : nous avons vu, dans le Livre II (chap. 6, § II), qu'il a doublé dans l'industrie de 1840 à 1892, et certainement, il avait déjà haussé de 1828 à 1840 et il a encore haussé très notablement depuis 1892 ; nous avons vu aussi que, de 1813 à 1882, il a plus que doublé dans l'agriculture et, depuis 1882, la hausse, bien que ralentie par la crise agricole, a cependant continué dans une légère mesure. On peut donc admettre que le taux moyen des salaires de l'ensemble des ouvriers a augmenté dans la proportion de 1 à 2 1/4 ou 2 1/2 depuis 1820 ; d'où il résulte, en tenant compte de l'augmentation de la population, que leur produit total a au moins triplé. Il faut remarquer en outre que, dans l'effectif des travailleurs, la proportion de ceux dont la rémunération dépasse le salaire d'un simple ouvrier a certainement beaucoup augmenté, de sorte que le total des revenus tirés du travail proprement dit s'est accru dans une proportion dépassant sensiblement celle de 1 à 3.

D'autre part, le revenu de la richesse acquise, en 1820, se composait presqu'exclusivement du revenu de la propriété foncière, évalué à 1.580 millions dans une enquête faite précisément à cette date, et des rentes sur l'État, dépassant un peu 200 millions, soit ensemble 1.800 millions : comme nous avons évalué à environ 7 milliards le revenu actuel de la propriété foncière et des valeurs mobilières, on voit qu'il a presque quadruplé. Le revenu des entreprises industrielles et commerciales a augmenté dans une proportion sans doute analogue, même après déduction de celles qui sont constituées en sociétés anonymes et dont le revenu est compris dans celui des valeurs mobilières ; le tableau donné ci-dessus, page 283, montre que depuis 1845, dans un intervalle ne dépassant guère les deux tiers de celui de 1820 à 1906, le principal des patentes a presque triplé, bien que, dans cette période, les exemptions accordées par la loi aient été au moins aussi nombreuses que les augmentations de taxes.

On peut donc inférer de ce qui précède que la part des revenus tirés de la richesse acquise et des entreprises a probablement quadruplé depuis 1820, tandis que celle qui vient du travail salarié a augmenté peut-être dans la proportion de 1 à 3 1/2. Ainsi, la proportion des impôts de consommation au total des impôts était, vers 1820, beaucoup moindre qu'aujourd'hui, alors que les salaires des travailleurs représentaient une fraction un peu plus forte du total des revenus privés. Si donc la répartition actuelle des impôts est, comme nous le croyons, légèrement progressive, il semble bien qu'à cette époque, les classes riches supportaient une part des charges publiques nettement supérieure à la proportion répondant à leurs revenus.

Jusqu'à la fin du second Empire, la part proportionnelle des impôts de consommation a été en augmentant légèrement, par l'effet naturel des plus-values qui accroissaient chaque année leur produit, tandis que celui des impôts de répartition, qui tiennent une grande place dans les impôts directs, se modifiait beaucoup moins ; les mesures fiscales qui ont réduit l'impôt foncier ou ont accru quelques taxes, dans cette période, agissaient dans le même sens, mais d'une manière insignifiante. Au contraire, après la guerre, le système adopté pour faire face aux charges nouvelles renversa complètement la proportion ; les impôts de consommation atteignirent 54 0/0 du total, tandis que les impôts directs et les droits de mutation tombaient à 46 0/0 seulement, et il n'est pas douteux qu'à cette époque, la répartition des charges publiques fut vraiment critiquable. Dans les années suivantes, la situation se fût aggravée par l'effet des plus-values normales des impôts indirects, si les dégrèvements rendus possibles par ces plus-values n'y eussent remédié. Tout récemment, les dégrèvements nouveaux sur diverses consommations, le relèvement des droits de succession et surtout la substitution des taxes de remplacement à une partie des droits d'octroi ont rétabli l'équilibre, et le produit total des deux grands groupes d'impôts est devenu à peu près équivalent.

Ce qui a changé surtout, dans ces dernières années, c'est la part respective des différents produits dans les impôts de consommation. Ceux qui portent sur des produits ou des services réellement utiles ont été diminués, dans une très large mesure pour le sucre et le vin, sérieusement pour les transports et pour le pétrole, légèrement pour le café. Une partie notable des droits supprimés a été reportée sur l'alcool. En 1880, le tabac et l'alcool fournissaient 30 0/0 du produit des impôts de consommation et

16 0/0 du total des contributions publiques ; en 1906, ils ont donné 36 0/0 des impôts de consommation et ils ont couvert 18.5 0/0 du total des charges des contribuables. Dans ces conditions, il est vraiment difficile de considérer comme exagérée la part des dépenses publiques à laquelle il est fait face au moyen d'impôts sur des consommations dignes d'intérêt.

C. — Rapport du produit des impôts a la richesse publique. — Il est plus difficile de suivre les variations du *rapport des charges totales avec les ressources des contribuables*, car nous n'aurions pas les éléments nécessaires pour établir une évaluation du total des revenus privés, à diverses époques, analogue à celle que nous avons essayé de dresser dans le Livre III du présent Cours (Chap. 4, § 1). Cette évaluation présente d'ailleurs trop d'incertitudes pour prêter à des appréciations offrant quelqu'utilité, lorsqu'il s'agit de périodes courtes, dans lesquelles les variations des revenus publics sont d'une amplitude inférieure à la marge d'erreur d'un calcul de ce genre.

Mais on peut trouver une base de comparaison plus facile, en rapprochant le montant annuel des impôts de l'*annuité successorale*, c'est-à-dire du montant des capitaux changeant de mains chaque année par l'effet des successions, auxquelles il faut joindre les donations parce qu'elles ont presque en totalité le caractère d'avances d'hoirie. Par suite de la régularité des phénomènes démographiques, on peut admettre que la partie des fortunes privées qui passe ainsi chaque année sous l'œil du fisc représente toujours la même fraction du total. L'augmentation de la durée de la vie moyenne, depuis un siècle, n'a pas pu changer beaucoup la situation à cet égard, car elle résulte surtout de la diminution de la mortalité des enfants en bas-âge, qui disparaissent avant d'avoir reçu des biens qu'ils puissent transmettre, sauf dans des cas très rares. Par contre, la diminution du nombre des naissances par famille, qui réduit le nombre des enfants nés longtemps après le mariage, et le léger abaissement de l'âge moyen du mariage, conséquence de la réduction du service militaire, tendent à réduire la différence d'âge entre les parents et les enfants, à atténuer par suite l'intervalle qui s'écoule entre deux transmissions consécutives de la même fortune, de sorte que le total des fortunes privées pourrait bien représenter un multiple de moins en moins élevé de l'annuité successorale.

Cette annuité ne donne d'ailleurs d'indications que sur la partie des revenus privés qui a son origine dans la richesse

acquise. Mais nous venons de voir que la progression du total des revenus privés, en France et pour la période considérée, a été à peu près parallèle à celle de cette partie : si la population a augmenté bien moins vite que les capitaux ne s'accumulaient, néanmoins, grâce à la hausse du taux des salaires, le total annuel de ceux-ci a grossi presque autant que les revenus des terres et des valeurs mobilières ; les bénéfices industriels et commerciaux, d'autre part, ont sans doute grossi à peu près aussi rapidement, de sorte que le total des ressources des contribuables a dû croître presque dans la même proportion que les revenus des propriétaires et des capitalistes. Or, ceux-ci ont suivi la marche de l'annuité successorale, sous réserve de quelques corrections que nous aurons à indiquer plus loin.

Cette annuité donne donc une mesure des forces contributives de notre pays, dans la période envisagée, sinon parfaite, du moins assez satisfaisante, surtout si l'on a soin d'atténuer, en prenant des moyennes portant sur plusieurs années, l'influence de la mortalité anormale ou des successions d'une importance tout à fait exceptionnelle qui grossissent le chiffre des successions, pour certains exercices, sans que la cause s'en trouve dans une augmentation des capitaux existants. C'est pour parer à cette cause d'erreur que nous avons inscrit en bas du tableau de la page 377, au-dessous du total des impôts de chaque exercice, la *moyenne* de l'annuité successorale pour une période de 5 années, comprenant les deux qui ont précédé et les deux qui ont suivi l'année envisagée. Pour 1906 seulement, nous avons donné le chiffre même afférent à l'année envisagée ; en le rapprochant des moyennes afférentes aux deux dernières périodes quinquennales, on voit qu'il offre un caractère assez normal.

Le tableau fait voir qu'après la liquidation des charges des invasions de 1814 et 1815, le total des impôts représentait 53 0/0 de l'annuité successorale. Dans les cinquante années qui ont suivi, le développement progressif de la richesse publique avait amené une diminution appréciable du rapport, malgré les quelques relèvements d'impôts effectués sous le second Empire. Les charges nouvelles résultant de la guerre de 1870-71 firent remonter la proportion au chiffre primitif. Or, il faut remarquer que, dans l'intervalle de 1860 à 1880, l'augmentation de l'annuité successorale n'a pas eu seulement pour cause l'accroissement de la richesse publique ; elle a été accentuée par deux *modifications législatives*. Déjà, dans la période précédente, la loi du 15 mai 1850 y avait fait entrer les fonds d'Etat et les actions de

sociétés étrangères, jusque-là exemptés des droits de succession, et l'avait ainsi relevée brusquement d'une centaine de millions. Dans la période que nous envisageons, la loi du 13 mai 1863 y a ajouté une somme à peu près égale, en assujettissant à l'impôt les obligations étrangères ; puis, celle du 21 juin 1875 a relevé d'au moins 300 millions l'évaluation en capital des immeubles compris dans les successions, en décidant que cette évaluation, qui se fait d'après le revenu, serait établie à l'avenir sur le pied de 25 fois ce revenu, au lieu de 20 fois, chiffre admis jusque-là. Si donc le total des impôts n'avait augmenté que proportionnellement à la richesse acquise, son rapport à l'annuité successorale, calculée conformément aux prescriptions légales, aurait dû diminuer de 3 ou 4 points dans l'intervalle compris entre 1860 et 1880, par l'effet des lois nouvelles ; au lieu de cela, il s'est accru d'un nombre égal. L'aggravation des charges publiques, eu égard à la richesse acquise, a été en réalité double de ce qu'elle était en apparence.

Dans les années suivantes, le rapport s'est à peu près maintenu. Or, dans cette période encore, l'annuité successorale a augmenté plus vite que les revenus correspondants, par suite cette fois d'un phénomène naturel, la *baisse du taux de l'intérêt*. Si cette baisse n'a pas influé sur l'évaluation des immeubles, toujours faite au taux légal de capitalisation des revenus, elle a fait monter de 12 ou 15 0/0 au moins le cours des valeurs mobilières préexistantes, c'est-à-dire d'un élément qui entre pour plus du quart dans les déclarations de successions. Si le rapport des impôts aux *revenus* s'était maintenu fixe, le rapport au *capital* constaté à l'occasion des successions eût encore baissé de deux points peut-être entre 1880 et 1895 ; au lieu de cela, il a monté de deux points.

En 1900, nous trouvons une augmentation brusque, qui porte le rapport des impôts à l'annuité successorale de 55 à 58 0/0. On pourrait l'attribuer soit au rendement anormal de certains impôts indirects dans une année d'exposition, soit à celui des droits de mutation, amené par la coïncidence exceptionnelle de quelques très grosses successions ; mais cette dernière cause, en même temps qu'elle influait sur le rendement des impôts, influait aussi sur l'annuité successorale (malgré l'atténuation résultant du fait que le chiffre donné est une moyenne quinquennale) dans une mesure suffisante pour que le rapport de l'un des éléments à l'autre n'eût rien d'anormal. On en trouve la preuve dans le fait que, depuis lors, ce rapport a continué à croître, jusqu'à atteindre 61 0/0

en 1906. Il est vrai que la loi de 1901 sur les droits de succession, en admettant la déduction du passif, a complètement changé le mode de calcul de l'annuité successorale qui figure dans les comptes des recettes de l'Etat ; mais l'administration de l'Enregistrement publie chaque année le chiffre du passif qui est ainsi déduit, et nous avons eu soin de l'ajouter au montant des capitaux taxés, pour rendre les chiffres afférents aux derniers exercices à peu près comparables aux chiffres anciens. Cependant, il subsiste une différence que nous ne pouvons corriger, celle qui résulte de la disposition en vertu de laquelle, depuis 1901, on tient compte de la valeur réelle des usufruits et des nu-propriétés ; cette disposition a réduit le montant légal de l'annuité successorale d'environ 250 millions, d'après une évaluation faite lors de la préparation de la loi. Elle expliquerait la moitié tout au plus du relèvement très marqué constaté, au cours des onze dernières années, dans le rapport entre le produit des impôts et le montant des capitaux transmis à titre gratuit.

Les causes du surplus de ce relèvement sont assez difficiles à déterminer. Peut-être peut-on dire qu'il est en partie plus apparent que réel et qu'il s'explique par des dissimulations plus grandes dans les déclarations de successions et par une augmentation des placements à l'étranger, depuis que l'introduction du système de la progression dans les droits de mutation, et surtout la probabilité croissante d'une application nouvelle du même principe à l'impôt sur le revenu, ont jeté une inquiétude indéniable parmi les capitalistes. Il est peu vraisemblable, pourtant, que cette cause ait suffi pour amener un écart aussi marqué. Il faut donc admettre que les nombreux remaniements d'impôts opérés dans ces derniers temps ont grossi plutôt que diminué les charges des contribuables, tandis que le développement de la richesse acquise a subi un certain fléchissement.

Des motifs assez sérieux portent en effet à penser que l'augmentation des fortunes tend à se ralentir. Nous avons vu, en étudiant dans le Livre III la richesse de la France, que, depuis 25 ans, la dépréciation que la crise agricole a fait subir à la fraction jadis la plus considérable de notre avoir national a presque compensé le développement des autres éléments des fortunes privées. Il est vrai que, dans ces dernières années, la crise agricole s'est légèrement atténuée et non aggravée. Par contre, le taux de l'intérêt s'est un peu relevé, et il en résulte une certaine baisse du cours des valeurs mobilières. Les agitations ouvrières incessantes des dernières années ont aussi diminué, dans une mesure appréciable, la valeur

des établissements industriels. Enfin, il semble bien que l'esprit d'épargne a diminué, depuis que le rôle prépondérant, dans la vie économique, passe des populations rurales aux populations urbaines, qui s'imposent moins de privations.

Quoi qu'il en soit, le fait est indéniable. Il ne s'explique pas par les plus-values des impôts dans les années de prospérité 1900, 1905 et 1906, car la même analyse appliquée aux années de crise 1901 à 1903 donne les mêmes résultats. Le rapport des charges publiques à l'annuité successorale reste constamment plus fort qu'il n'était en 1820 ou en 1880, lorsque les finances publiques venaient seulement de reprendre leur assiette après deux secousses terribles, dont la seconde surtout avait obligé à accroître considérablement le poids des impôts. On voit quelle prudence s'impose, dans toutes les mesures qui pourraient obliger à en établir encore de nouveaux, alors que les effets des désastres anciens sont si loin d'être effacés.

D. — Difficulté d'accroitre le rendement et d'améliorer la répartition des impôts. — L'étude détaillée que nous avons faite des impôts en France fait toucher du doigt les difficultés financières auxquelles se heurtent beaucoup de projets de réformes sociales. Certes, il serait désirable que l'Etat pût disposer de ressources plus grandes pour soulager les misères imméritées, qu'il pût faire porter une moindre part des charges publiques à la partie de la population qui subvient péniblement à ses besoins privés; mais, pour donner satisfaction à l'un ou à l'autre de ces désirs, il faudrait pouvoir demander davantage aux classes qui ont plus de ressources, et, quand on passe en revue tous les procédés imaginés pour atteindre ce but, on reconnaît que presque tous sont déjà employés jusqu'au voisinage de la limite tolérable.

Pour mettre en relief la difficulté d'augmenter notablement le rendement des impôts sur la richesse acquise et sur les entreprises, il suffit de rappeler les constatations auxquelles nous sommes arrivés à propos de chacun d'eux.

La *contribution foncière sur la propriété non bâtie* est la seule qui ait été diminuée à diverses reprises et jamais augmentée (sauf par les centimes locaux) depuis un siècle. Si les ménagements dont elle a été l'objet étaient peu justifiables quand la rente du sol croissait constamment, il serait bien difficile d'augmenter ses charges actuellement, alors que sa valeur a diminué d'environ 30 0/0 dans les vingt-cinq dernières années. Le jour où de nouveaux sacrifices pourront être demandés à l'agriculture,

il vaudra bien mieux les lui imposer par la réduction des droits de douane sur les denrées alimentaires, si onéreux aux classes pauvres, que sous forme de taxes nouvelles.

La contribution perçue par l'Etat sur la *propriété bâtie* n'a rien d'excessif. Mais nous avons vu que son incidence est très analogue à celle des impôts sur la valeur locative des habitations ou des locaux commerciaux, lesquels sont repris par la contribution mobilière, par les portes et fenêtres, par la patente pour les commerçants, par les taxes de remplacement des octrois dans les villes, si bien qu'on arrive déjà bien près de la limite où l'amélioration des logements, si désirable au point de vue de l'hygiène, serait sérieusement entravée par les exigences du fisc.

Les impôts sur les revenus tirés des *professions* sont tolérables dans leur montant ; mais l'incertitude des signes extérieurs sur lesquels ils sont assis entraîne trop d'inégalités pour permettre de les majorer sensiblement. Nous avons vu, d'autre part, qu'en cherchant à les asseoir sur les bénéfices réels, on tomberait dans un arbitraire qui impliquerait au moins autant d'injustices, avec cette circonstance très aggravante, au point de vue de la morale publique, que ces injustices, au lieu d'être la conséquence des imperfections inévitables de la loi, proviendraient de la partialité des hommes chargés de l'appliquer.

Parmi les *valeurs mobilières*, on ne voit aucune catégorie d'où il soit possible de tirer des contributions supérieures à celles qu'elle supporte aujourd'hui : qu'on ait eu tort ou raison d'exempter jadis la rente sur l'Etat, on ne pourrait plus la taxer sans manquer à la foi publique ; on ne saurait accroître les impôts sur les titres des sociétés françaises, déjà bien lourds pour des impôts de superposition ne dispensant les entreprises spéciales qui y sont soumises du paiement d'aucune des contributions que supportent les entreprises individuelles similaires ; quant aux valeurs étrangères, il est trop facile de les soustraire à l'action du fisc pour que celui-ci puisse se montrer très exigeant vis-à-vis d'elles, et déjà les charges qui les grèvent paraissent diminuer la situation de la place de Paris dans le marché mondial des capitaux.

En ce qui concerne les *successions*, nous admettrions volontiers, théoriquement, une légère aggravation de la progression en ligne directe, ainsi qu'une limitation plus stricte de la dévolution aux parents éloignés en l'absence de testament. Mais en fait, sur le premier point, il semble qu'on approche déjà de la limite où les fraudes, si faciles pour les grosses fortunes mobilières, déjoueraient les efforts du fisc, — et sur le second, un changement législatif ne

ferait que multiplier les testaments, sans rapporter grand'chose à l'État. Comme, d'ailleurs, les taxes actuelles sur les petites successions collatérales ou testamentaires sont scandaleusement élevées et devraient être réduites, il y a, de ce côté, plus à perdre qu'à gagner à des réformes rationnelles.

Les impôts sur les *signes permanents de la richesse*, loyers, domestiques, équipages, pourraient être légèrement relevés, si leur assiette était améliorée. Mais le peu de certitude que les indications tirées de ces signes présentent dans les campagnes limite l'usage qu'on en peut faire. D'autre part, en ce qui concerne le plus tangible d'entre eux, le loyer, nous avons vu qu'on approche de la limite de la taxation admissible, de sorte que la marge d'augmentation reste bien restreinte.

Sur les *transactions*, non seulement toute aggravation des taxes actuelles serait inacceptable, mais même une réduction considérable s'imposera dans l'avenir, par suite de la nécessité de diminuer les droits exorbitants qui grèvent les ventes d'immeubles et de simplifier les procédures qui transforment si souvent l'observation des formes légales en une cause de ruine pour les incapables ou les malheureux que le législateur a cru protéger, lorsqu'il a rendu obligatoires, en ce qui les concerne, des formalités plus onéreuses encore que tutélaires.

Si l'on voulait simplement faire face à des dépenses nouvelles, sans s'inquiéter outre mesure de la répartition des charges, on pourrait chercher des ressources du côté des impôts indirects, dont l'assiette est moins juste, mais dont le relèvement soulève moins de récriminations et dont la perception est plus facile. Malheureusement, là aussi, il serait bien difficile d'en trouver de considérables.

Pour les seuls de ces impôts qui soient réellement sans inconvénients, ceux qui portent sur le *tabac* et l'*alcool*, il semble bien que l'on ait atteint la limite où toute augmentation des tarifs diminuerait le produit, au lieu de l'accroître. Pour l'alcool, en particulier, la limite de perceptibilité, dans un climat aussi favorable que le nôtre à la culture des fruits, est peut-être déjà dépassée ; l'impossibilité de maintenir une législation soumettant les bouilleurs de cru au minimum de surveillance indispensable pour qu'ils acquittent l'impôt au moins sur une fraction de leurs produits en est la preuve.

Parmi les autres *impôts de consommation*, il est évident qu'il en est qu'on pourrait relever, puisque le vin, le sucre, le café, le

pétrole ont été plus ou moins dégrevés depuis quelques années. Mais leur relèvement ferait disparaître l'amélioration appréciable que nous avons signalée dans la répartition des charges publiques. Si on l'admettait, il faudrait le compenser par la suppression de quelques droits plus gênants que productifs, et surtout indéfendables au point de vue de la justice dans la répartition des impôts, comme ceux qui portent sur le sel ou sur les allumettes. Quant à trouver de nouveaux produits à imposer, qui soient d'assez large consommation pour donner un rendement sérieux sans être de première nécessité, cela semble impossible, puisqu'aucun peuple n'en a découvert d'autres que ceux que nous taxons déjà fortement.

Nous n'avons pas à revenir sur ce que nous avons déjà dit des inconvénients des droits de douane *protecteurs*, qu'il faudrait réduire, bien loin de les augmenter.

Enfin, nous verrons, dans le Livre suivant, que sans doute les impôts sur les *transports*, envisagés concurremment avec les péages dont ils ne se distinguent en rien au point de vue économique, pourraient donner un revenu un peu plus élevé qu'aujourd'hui, mais qu'il serait impossible de leur demander beaucoup plus sans porter dans bien des cas un grave préjudice au commerce, à l'industrie et à l'agriculture. Le législateur est si peu disposé à les relever qu'il a réduit tout récemment l'une des taxes de transport dont la diminution était le moins utile, la taxe sur les lettres.

Ainsi, nous ne trouvons aucun impôt auquel on puisse faire rendre sensiblement plus qu'il ne donne aujourd'hui. Et si, au lieu de les prendre un à un, nous les envisageons dans leur ensemble, abstraction faite de la question de la répartition, nous serons bien plus frappés encore de l'impossibilité de les accroître. La manière dont notre système fiscal répartit les charges publiques peut être critiquée ; mais nous avons vu qu'avec les complications de l'incidence, il est bien difficile de savoir comment cette répartition se fait finalement. La diffusion du poids des impôts dans toute la masse de la nation, par d'innombrables répercussions, rend impossible de calculer ce que paye réellement chaque catégorie de citoyens. Seulement, il y a quelque chose qui n'est pas douteux, c'est que l'ensemble du peuple français paye plus de 4 milliards d'impôts, après déduction de tous les doubles emplois, des recettes constituant le paiement de services rendus, des taxes restituables ou irrécouvrables ; que ces quatre milliards

représentent un sixième ou un septième de l'ensemble des revenus privés; que c'est là une contribution aux charges publiques qu'il est difficile d'arracher aux pauvres, parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires, et aux riches, parce que la facilité des communications internationales leur donne trop de moyens aisés d'y échapper; que cette charge, loin de s'atténuer à mesure que la richesse se développe, paraît croître plus vite que le total des fortunes privées et constitue une lourde entrave à l'amélioration du sort de l'ensemble de la population. C'est pourquoi on ne saurait trop insister sur les dangers publics qu'entraîne la réalisation de ces mesures de toute sorte, propres à l'aggraver, dont nous avons été malheureusement obligé de citer tant d'exemples récents dans le chapitre consacré aux dépenses publiques.

CHAPITRE VI

LA SITUATION FINANCIÈRE DES PRINCIPAUX ÉTATS

I. La situation des finances françaises et les perspectives prochaines. — Après l'analyse que nous avons faite de la marche dans le passé et de l'état actuel de la dette, des dépenses et des recettes qui figurent dans le budget général et dans les budgets locaux de la France, il ne nous reste plus qu'à rapprocher les résultats auxquels nous sommes arrivés, dans chacun des chapitres précédents, pour résumer la situation générale des finances publiques.

Le *budget national* est aujourd'hui de 3.800 à 3.900 millions, et le *total de nos dépenses* atteint près de 4 milliards, si l'on y ajoute celles qui sont effectuées en dehors du budget. Il a plus que quadruplé, depuis que la France, sortie de la tourmente de la Révolution et de l'Empire, a pris à peu près son assiette actuelle. Presque stationnaire sous la Restauration, il avait doublé dans les quarante années écoulées entre la fin de ce régime et celle du second Empire. Augmenté subitement de près de 50 0/0 par les conséquences de la catastrophe finale dans laquelle celui-ci s'est englouti, il a encore grossi d'une somme supérieure dans les trente années écoulées depuis le rétablissement de l'équilibre budgétaire, malgré la diminution de 300 millions que la réduction de l'amortissement, d'un côté, les conversions, de l'autre, ont apportée au cours de cette période dans les charges de la dette antérieure.

Le service de la *dette* entre encore dans le total pour plus d'un milliard (non compris la dette viagère résultant des retraites civiles et militaires), représentant l'intérêt d'un capital de 31 milliards, plus un amortissement régulier qui atteint environ 70 millions, soit 0,23 0/0 seulement de la dette. Les variations du

montant réel de la dette publique ne sont pas faciles à suivre, à travers les complications résultant du jeu des caisses d'amortissement et des comptes spéciaux. On pouvait l'évaluer à 4 milliards environ, après la liquidation des charges léguées par le premier Empire. Légèrement réduite sous la Restauration, un peu accrue pendant la seconde moitié du règne de Louis-Philippe et sous la République, la dette fut plus que doublée sous le second Empire, à la fin duquel elle dépassait 13 milliards. Elevée brusquement à plus de 24 milliards par les conséquences de la guerre de 1870-71, elle a été portée, depuis lors, aux environs du chiffre actuel de 31 milliards par les emprunts contractés pour les grands travaux et pour les dépenses militaires de 1879 à 1891.

Egales pendant longtemps, sensiblement supérieures aujourd'hui à celles qu'entraîne la dette, les dépenses annuelles nécessitées par la *défense nationale* (pensions comprises) approchent de 1.400 millions ; encore faudrait-il, pour avoir le total des charges militaires du pays, ajouter à cette somme l'espèce d'impôt en nature supporté par toute la jeunesse à laquelle les lois sur le recrutement prennent une ou plusieurs années de son temps, impôt qui grossit certainement d'un quart ou d'un cinquième la valeur du prélèvement fait chaque année sur le revenu du pays pour assurer sa sécurité. Ce prélèvement, déjà accru sous le second Empire, dépasse aujourd'hui le double du chiffre atteint dans les dernières années de ce régime et, bien loin de s'atténuer, il est en voie d'accroissement notable.

Les dépenses des *services civils*, qui absorbent de 1.400 à 1.500 millions, soit un peu moins des deux cinquièmes du budget, ont augmenté dans une proportion presqu'aussi forte. En dehors des causes d'augmentation communes à tous, résultant du développement général de la richesse publique, il faut signaler, comme constituant ensemble la moitié environ de l'accroissement total sous la République : 1° la progression des dépenses de l'instruction publique, qui ont quadruplé par suite surtout du développement et de la gratuité de l'instruction primaire, et aussi du transfert au budget de l'État de charges incombant autrefois aux localités ; 2° l'extension du service postal et télégraphique, dont le coût a plus que triplé en raison du développement considérable des correspondances ; on pourrait y joindre les subventions aux industries maritimes et aux œuvres d'assistance et de prévoyance, qui se chiffrent sans doute par des sommes infiniment moindres, mais qui ont augmenté depuis peu dans une forte proportion.

Pour subvenir à ces dépenses colossales, l'État français doit recourir presque exclusivement à l'impôt. Il ne dispose que de *revenus patrimoniaux ou industriels* montant à 108 millions ; en y ajoutant quelques produits divers, tels que les successions en déshérence (1 million 1/2 en 1906) et les ventes d'immeubles (3 millions), on arrive à peine à trouver 3 0/0 du budget total. Le *paiement direct de services rendus ou de produits vendus* aux particuliers par les entreprises érigées en monopoles fiscaux figure dans les recettes pour 400 millions environ (calculés en évaluant ces services et ces produits d'après leur prix de revient), et les *recettes d'ordre* pour un peu plus de 50. Il reste donc une somme variant légèrement d'une année à l'autre, mais constamment supérieure à 3 milliards pour les derniers exercices et dépassant 3.200 millions en 1906, qui devrait être couverte par l'*impôt* ; le chiffre correspondant atteignait environ 800 millions vers le milieu de la Restauration et 1.600 millions à la fin du second Empire.

En fait, l'impôt n'a presque jamais suffi pour subvenir intégralement à ces charges ; mais son produit moyen en a le plus souvent été assez voisin, dans les périodes ne comportant pas des dépenses exceptionnelles de guerre ou de travaux publics. Pendant un demi-siècle, le système fiscal organisé par les lois du Directoire, de l'Empire et de la Restauration, de l'an VII à 1816, a permis de faire face aux dépenses, malgré leur accroissement continu, presqu'exclusivement à l'aide des plus-values normales dues au mouvement de la matière imposable. Le rendement des impôts proprement dits a passé de 800 millions environ, vers 1820, à plus de 1.500 en 1869, sans que les taxes nouvelles y aient beaucoup contribué ; ce fut seulement sous l'Empire que diverses mesures de détail aggravèrent légèrement quelques catégories d'impôts, et il ne paraît pas contestable que, jusqu'à sa chûte, le progrès de la richesse générale a été sensiblement plus rapide que celui des charges publiques. Mais, après la guerre de 1870-71, il fallut créer 700 à 800 millions d'impôts nouveaux, dont près de la moitié, il est vrai, put être supprimée ou compensée assez vite par des dégrèvements, réalisés notamment de 1878 à 1881. Après ces remaniements, le poids des impôts par rapport à la richesse du pays restait certainement beaucoup plus lourd qu'en 1869, sans probablement l'être plus qu'après la chute du premier Empire. Au cours des vingt-cinq années écoulées depuis lors, les nombreux changements apportés aux lois fiscales ont déplacé les charges des contribuables, plutôt qu'ils n'en ont modifié l'im-

portance. Néanmoins, dans l'ensemble, tant par l'effet des modifications d'impôts que par celui de certains changements survenus dans les mœurs (tels par exemple que le développement de l'alcoolisme), le rendement total des taxes a proportionnellement augmenté, dans ces dernières années, un peu plus vite que la richesse générale du pays.

Cependant, ni les plus-values naturelles, ni les taxes nouvelles n'ont suffi à maintenir le produit des impôts au niveau des besoins annuels. L'augmentation constante de la dette n'a pas eu pour cause seulement les emprunts amenés par les grandes guerres et les calamités publiques ; elle a été aggravée singulièrement par ceux qui ont été réalisés en pleine paix, soit pour couvrir les déficits des budgets ordinaires que l'on avait laissés s'accumuler peu à peu, soit pour subvenir à des dépenses, telles que des transformations de l'armement, qui eussent dû figurer dans ces budgets, soit enfin pour exécuter des travaux publics. Or, il faut remarquer que, comme les seuls de ces travaux qui soient réellement productifs d'un revenu industriel susceptible de rémunérer le capital sont les lignes principales des chemins de fer d'intérêt général, toutes concédées à des Compagnies, aucune partie des dépenses faites par l'État sur fonds d'emprunts ne peut être considérée comme un placement directement productif, — quelqu'opinion que l'on puisse avoir, d'ailleurs, sur l'utilité des travaux exécutés à fonds perdus, que nous discuterons dans le Livre VI du présent Cours.

L'habitude de couvrir une partie des dépenses par des ressources exceptionnelles, consistant quelquefois en aliénations du domaine, bien plus souvent en emprunts immédiats ou ajournés, avoués ou déguisés, a été, peut-on dire, continuelle en France. Les budgets ordinaires se sont soldés tantôt en excédent, tantôt en déficit ; mais, si l'on réunit les dépenses ordinaires aux dépenses extraordinaires, on constate que, depuis 1827, pas un seul exercice n'a fait face à ses charges avec ses ressources normales, revenus domaniaux et impôts (1). Il est vrai que les dépenses comprenaient des crédits affectés à l'amortissement, qui parfois dépassaient le déficit, de sorte que certains exercices, au cours desquels les dépenses totales ont excédé les recettes, n'en ont pas moins finalement réduit le passif de l'État au lieu de l'ac-

(1) Voir le résumé de la situation des budgets de 1814 à 1897, publié dans les comptes généraux de l'Administration des finances afférents aux années 1885 et 1897, ainsi que le tableau ci-après, page 404.

croître : tel a été le cas, sous la Restauration, de 1819 à 1829 (sauf en 1823, à cause de la guerre d'Espagne), puis sous Louis-Philippe, de 1835 à 1838. Mais depuis le moment où fut entrée en application la loi du 27 mai 1837, créant un fonds extraordinaire pour les travaux publics, jusqu'à la fin du second Empire, il n'y a pas eu un seul exercice dont les comptes ne se soient équilibrés finalement par un recours à l'emprunt.

Pour la période écoulée depuis 1869, on peut suivre année par année la marche des déficits sur le tableau de la page 404 ci-après et sur le graphique placé en face. Nous avons représenté sur celui-ci par un trait pointillé la marche des *recettes normales* de l'Etat, en y englobant toutes celles qui, en 1906, figurent dans le budget à ce titre, lors même qu'elles prenaient place antérieurement dans des comptes spéciaux, et même quelques-unes de celles qui restent encore en dehors du budget ; elles comprennent uniquement le produit des revenus domaniaux, prix de services rendus, impôts et recettes d'ordre de chaque exercice, à l'exclusion des sommes reportées d'un autre exercice, des aliénations de domaines ou de rentes, des emprunts, fonds de concours, etc. Nous mettons en regard les *dépenses ordinaires*, calculées en apportant aux chiffres inscrits dans les budgets aux diverses époques les mêmes corrections et sans comprendre celles qui sont couvertes par des fonds de concours, — puis les *dépenses totales*, calculées en ajoutant aux dépenses ordinaires celles qui étaient inscrites chaque année soit à un budget extraordinaire, soit dans des comptes spéciaux, ou imputées provisoirement sur la dette flottante, ou couvertes au moyen de fonds de concours ayant le caractère d'avances remboursables ; nous n'avons laissé en dehors que le paiement de l'indemnité de guerre à l'Allemagne et quelques dépenses de peu d'importance.

Le tableau et le graphique montrent que les dépenses ordinaires ont été souvent supérieures et quelquefois inférieures aux recettes normales, tandis que les dépenses totales ont constamment dépassé ces recettes, comme elles l'avaient fait depuis 1827 sous tous les régimes antérieurs ; la différence représente les sommes ajoutées chaque année à la dette publique, sous une forme ou sous une autre. Mais, en même temps, les amortissements inscrits au budget diminuaient cette dette, et pour avoir le chiffre exact des déficits, il faut retrancher cette diminution de l'écart entre les dépenses et les recettes normales. A cet effet, nous avons figuré par un trait plus fort les *dépenses totales diminuées de ces amortissements*. Ce trait reste constamment au-dessus de

celui qui figure les recettes jusqu'en 1897. Ainsi, l'endettement de la France a continué à augmenter sans interruption jusqu'à cette date, comme il l'avait fait dans toutes les années antérieures depuis 1838. De 1897 à 1906, au contraire, il y a eu des périodes où la dette a légèrement diminué, alternant avec celles où elle s'est accrue (1).

(1) Nous avons pris pour base de notre travail de comparaison des recettes et des dépenses un tableau inséré dans l'exposé des motifs du budget de 1899, que nous avons prolongé pour les derniers budgets. Ce tableau, dressé en vue de montrer l'importance des dépenses *incorporées* successivement au budget ordinaire, a dû être rectifié sur quelques points pour fournir les indications que nous recherchions par des chiffres comparables à ceux de l'exercice 1906. Ces chiffres ne présentent naturellement pas la certitude de chiffres comptables, car la manière de calculer le montant de beaucoup de dépenses hors budget, et surtout le choix de l'exercice auquel doivent être rattachées celles qui ont été régularisées après coup, peuvent donner lieu à des divergences d'appréciation. La difficulté est surtout grande pour celles qui n'ont pas été payées en argent, mais transformées en annuités par des conventions, ou qui ont été soldées au bout de quelques années au moyen d'excédents budgétaires. Mais, si les chiffres auxquels nous sommes arrivé pour tel ou tel exercice sont contestables, les résultats généraux sont à très peu près exacts ; le *sens* des erreurs est d'ailleurs connu, car elles consistent surtout dans l'omission de quelques dépenses hors budget aggravant légèrement les déficits.

Comme *dépenses ordinaires*, le tableau publié par le Ministre des Finances donnait le chiffre résultant de la loi de règlement de chaque exercice (déduction faite des crédits couverts par des fonds de concours), augmenté des dépenses analogues figurant aux divers comptes alimentés par des ressources normales qui ont été successivement incorporés au budget ordinaire : budget de la caisse d'amortissement (supprimé en 1872), des chancelleries diplomatiques (supprimé en 1877), des téléphones (qui a existé en 1891 et 1892), sur ressources spéciales (supprimé en 1893), pensions militaires de la marine (réunies au budget en 1886), partie des charges de la dette flottante couverte par des recettes correspondantes (compensation admise jusqu'en 1890). Nous y avons ajouté le montant approximatif des centimes pour perception des impositions communales, (incorporés en 1899) et des dépenses alimentées au moyen de ressources qui ont le caractère de véritables impôts telles que les prélèvements sur le pari mutuel (perçus depuis 1894), la taxe de raffinage des sucres (perçue depuis 1897), la redevance payée par la Banque de France sur la circulation productive (depuis 1898), la taxe de fabrication sur les alcools d'industrie (depuis 1902). Nous en avons retranché les dépenses couvertes au moyen des recettes abandonnées à l'Algérie lors de la création de son budget spécial (soit une somme croissant depuis 14 millions environ en 1869, jusqu'à 59 millions en 1900), de manière à ne conserver dans les charges de l'État que l'excédent de dépenses représentant l'équivalent, dans le passé, de la subvention à la colonie qui figure encore aujourd'hui au budget national. Enfin, contrairement aux indications du tableau de 1899, nous avons reporté des dépenses ordinaires aux dépenses extraordinaires les frais des expéditions faites en Indo-Chine (1887-91) et à Madagascar (1894-96), qui ont été finalement couvertes sur fonds d'emprunts.

Les *recettes normales* ont été accrues ou diminuées des ressources n'ayant pas le caractère d'emprunts et correspondant aux dépenses hors budget ajoutées ou retranchées, comme il est dit ci-dessus, dans le calcul des dépenses ordinaires réelles. Nous y avons compris les versements faits par le gouvernement chinois à titre d'indemnité de guerre, qui figureront en recette au budget jusqu'en 1952.

Comme *dépenses extraordinaires*, le tableau dressé par l'administration donnait celles qui ont été imputées de 1869 à 1875 sur le dernier emprunt fait par l'Empire avant la guerre, — de 1869 à 1871 et de 1879 à 1890 sur le budget extraordinaire, — de 1872 à 1881 sur les deux comptes de liquidation — et, en outre, les subventions scolaires et vicinales de 1878 à 1894, — les garanties d'intérêts couvertes au moyen d'obligations sexennaires de 1886 à 1892, — les avances remboursables en annuités faites par les Compagnies pour les travaux de Chemins de fer à la charge de l'Etat. Nous y avons ajouté le paiement (fait sur les excédents du budget de 1875) de la garantie d'intérêts due à la Compagnie de l'Ouest pour 1871-1872, — les garanties d'intérêts dues aux autres Compagnies pour les exercices 1871 et 1872, qui ont été transformées en annuités (supposées payées l'année suivante, savoir, 20 millions en 1872, 20 millions en 1873), — les indemnités payées pour certaines charges imposées par la guerre aux localités ou aux particuliers (supposées payées 140 millions en 1873, 110 millions en 1874 et 26 en 1875), — les frais d'expropriation des fabriques d'allumettes (27 millions en 1874), — les subventions versées aux Compagnies sur le produit des obligations quinzennaires, de 1874 à 1876, — le capital représentatif de la soulte due à la Compagnie d'Orléans pour les échanges de lignes effectués en 1884, — les garanties d'intérêts payés à la Compagnie P.-L.-M. de 1893 à 1895 sur la dette flottante ou sur les excédents des budgets antérieurs, — les avances faites par la Caisse des dépôts et consignations, de 1881 à 1898, pour suppléments de pensions militaires (excédent des charges de chaque année sur le crédit inscrit au budget), — les dépenses de la défense de Calais, — enfin les fonds de concours ayant le caractère d'avances remboursables faites par les Chambres de Commerce et les localités ou par la Caisse des Dépôts et Consignations pour les ports maritimes, voies navigables, réseaux téléphoniques, hôtels des postes, travaux de reboisement (sauf à déduire du budget extraordinaire de 1881 une dépense de 135 millions pour remboursement d'avances antérieures, qui n'a été qu'une conversion des dettes contractées de ce chef).

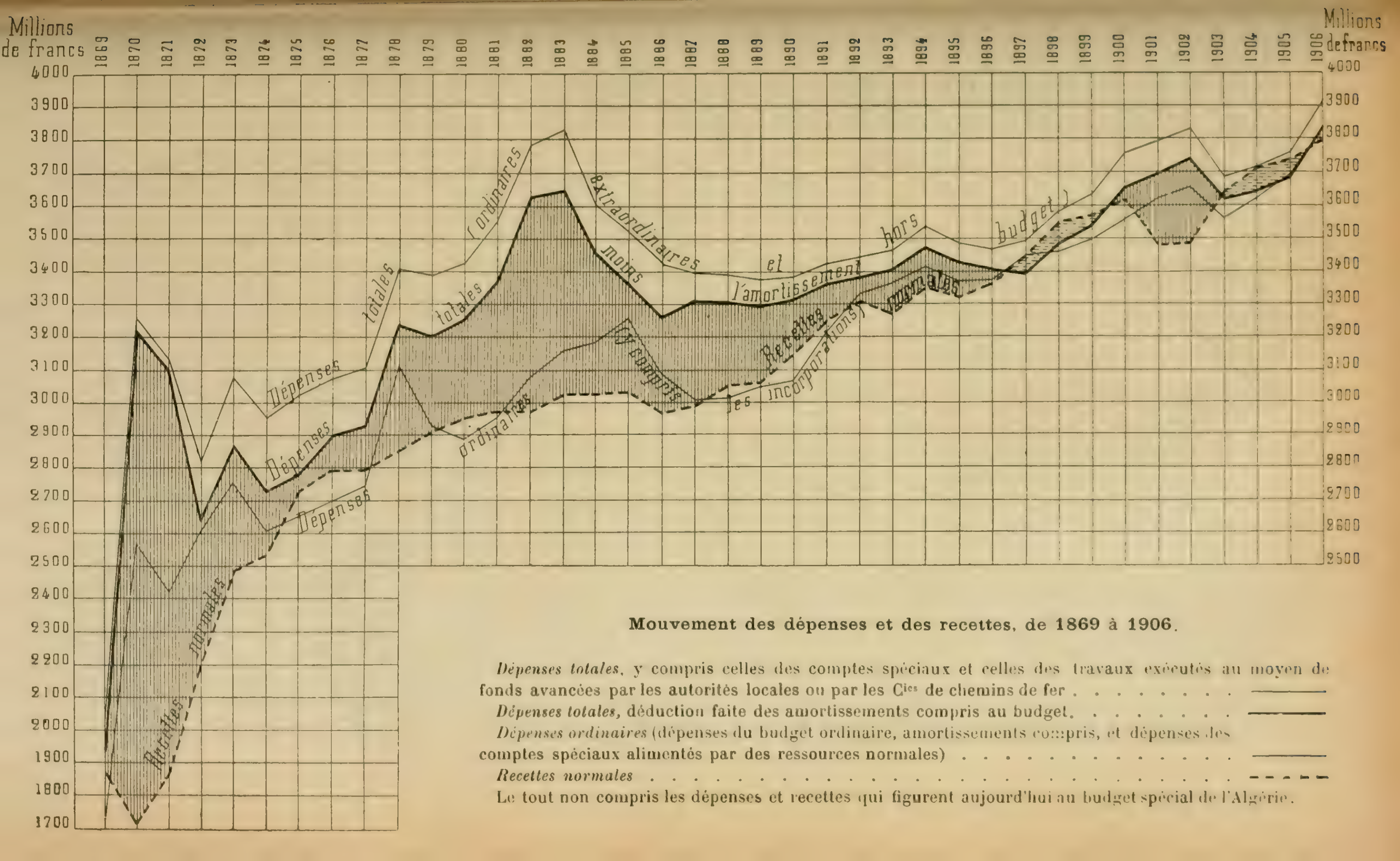
Pour 1897 et les années suivantes, nous avons porté comme dépenses extraordinaires celles qui ont été faites sur le compte spécial de l'armement (1898-1906), — les dépenses militaires et indemnités imputées sur l'emprunt représentatif de l'indemnité chinoise (1900-1906), — les avances faites par la Compagnie concessionnaire des eaux de Vichy à l'Etat (1899-1902), — les avances du Trésor pour le Chemin de fer du Soudan (1902-1904), — les prêts au gouvernement Crétois et à diverses colonies, — les rachats du Canal du Midi (payé en 1901), de divers câbles sous-marins (1901), des lignes de la Compagnie franco-algérienne (payé en 1903), — enfin les fonds de concours remboursables fournis par les localités pour l'établissement de réseaux téléphoniques. Nous avons en outre compté, dans les dépenses de 1902, 68 millions qui ont été avancés par le Trésor pour bonifications et pour paiement anticipé d'un demi-coupon, lors de la conversion de la rente 3 1/2 en 3 0/0.

La seule dépense importante *laissée en dehors* des chiffres de notre tableau est l'indemnité de guerre payée à l'Allemagne, montant avec les intérêts à 5 315 millions, dont 325 ont été soldés par l'abandon des Chemins de fer d'Alsace-Lorraine (payés d'ailleurs par l'Etat à la Compagnie de l'Est) et le reste sur fonds d'emprunts. Nous avons en outre omis à dessein : 1° les avances faites aux départements et aux Communes par les Caisses scolaire et vicinale, qui étaient en réalité des emprunts faits par l'Etat pour le compte de tiers et dont le remboursement était assuré ; 2° divers petits comptes spéciaux du Trésor, qui se sont équilibrés en recettes et en dépenses dans la période envisagée ; 3° le capital représentatif des annuités allouées à la Compagnie de Lyon pour l'incorporation dans son réseau de la ligne du Rhône au Mont Cenis, qui était une transformation de la subvention allouée jusque-là sous le nom de garantie d'intérêts plutôt qu'une dette nouvelle ; 4° les avances faites en 1905 et 1906 pour le rachat des majorats, qui peuvent être considérées comme un placement.

ANNÉES	Recettes normales	Dépenses ordinaires	Dépenses ordinaires et extra-ordinaires	Amortissements compris au budget	Déficits ou excédents
1869.	1.869	1.728	2.011	86	— 56
1870.	1.707	2.565	3.259	44	—1.508
1871.	1.867	2.415	3.128	28	—1.233
1872.	2.203	2.612	2.815	189	— 423
1873.	2.480	2.757	3.080	215	— 385
1874.	2.536	2.604	2.950	220	— 194
1875.	2.730	2.655	3.026	246	— 50
1876.	2.792	2.698	3.074	176	— 106
1877.	2.791	2.744	3.111	181	— 139
1878.	2.853	3.111	3.411	179	— 379
1879.	2.906	2.930	3.392	185	— 301
1880.	2.954	2.889	3.428	171	— 303
1881.	2.971	2.946	3.557	186	— 400
1882.	2.972	3.079	3.785	152	— 661
1883.	3.024	3.162	3.832	183	— 625
1884.	3.027	3.184	3.609	159	— 423
1885.	3.032	3.263	3.528	167	— 329
1886.	2.968	3.096	3.429	170	— 291
1887.	2.988	3.010	3.409	93	— 328
1888.	3.053	3.016	3.396	90	— 253
1889.	3 066	3.046	3.377	85	— 226
1890.	3.150	3.069	3.386	75	— 161
1891.	3.253	3.208	3.424	63	— 108
1892.	3.306	3.336	3.444	64	— 74
1893.	3.271	3.366	3.468	62	— 135
1894.	3.352	3.413	3.544	64	— 128
1895.	3.320	3.371	3.487	63	— 104
1896.	3.361	3.373	3.465	64	— 40
1897.	3.446	3.444	3.491	96 (2)	+ 51
1898.	3.546	3.456	3.577	98	+ 67
1899.	3.563	3.595	3.624	97	+ 36
1900.	3.620	3.552	3.757	107	— 30
1901.	3.473	3.617	3.789	93	— 223
1902.	3.482	3.652	3.826	88	— 256
1903.	3.632	3.550	3.680	67	+ 19
1904.	3.704	3.616	3.710	69	+ 63
1905.	3.736	3.689	3.756	70	+ 50
1906.	3.796	3.834	3.904	70	— 38

(1) Nous appelons déficit et nous indiquons par le signe — la somme dont les dépenses totales, diminuées de l'amortissement, dépassent les recettes normales ; il y a excédent, indiqué par le signe +, quand les recettes normales dépassent les dépenses totales, après déduction de l'amortissement.

(2) Il y a eu en outre, en 1897, un véritable amortissement hors budget de 150 millions, résultant de la convention par laquelle le P.-L.-M., pour rembourser sa dette de garantie, a fait abandon de pareille somme, à déduire de celles que l'État lui devait, en raison de ses avances en travaux.



Mouvement des dépenses et des recettes, de 1869 à 1906.

Dépenses totales, y compris celles des comptes spéciaux et celles des travaux exécutés au moyen de fonds avancées par les autorités locales ou par les Cies de chemins de fer . . . . ———

Dépenses totales, déduction faite des amortissements compris au budget. . . . . ———

Dépenses ordinaires (dépenses du budget ordinaire, amortissements compris, et dépenses des comptes spéciaux alimentés par des ressources normales) . . . . ———

Recettes normales . . . . - - - -

Le tout non compris les dépenses et recettes qui figurent aujourd'hui au budget spécial de l'Algérie.

Dans l'augmentation de la dette depuis 1869, la part qui doit être attribuée à la guerre ou à ses suites et celle qui vient d'une gestion financière imprévoyante se distinguent nettement. En effet, le graphique montre que l'équilibre des recettes et des dépenses avait été sensiblement atteint en 1875 ; le déficit, réduit à 50 millions, était inférieur aux dépenses qui représentaient des indemnités ou des règlements arriérés, se rattachant aux événements de 1870-71 et destinés à disparaître dès l'année suivante. L'excédent des charges sur les recettes, pour les années 1870 à 1874, avait atteint 3.799 millions, s'ajoutant aux 5.315 millions payés à l'Allemagne pour constituer l'ensemble des charges léguées par la guerre (1). Mais l'équilibre à peu près rétabli, on sait aux prix de quels efforts, ne dura pas longtemps. Les pouvoirs publics s'empressèrent d'engager volontairement des dépenses nouvelles, de réaliser des dégrèvements, de réduire les amortissements et de multiplier les emprunts. C'est ainsi que, de 1875 à 1896, des déficits nouveaux se sont accumulés, représentant en tout 5.564 millions (2), dont 4.519 millions se rattachent aux exercices 1878 à 1889.

De 1897 à 1899, on constate enfin la réapparition d'un amortissement réel, ce qui ne s'était pas produit depuis soixante ans : la dette a été diminuée de 154 millions, et même de 304 millions, si l'on tient compte de la convention qui a réduit le montant des sommes dues par l'Etat à la Compagnie P.L.M. à raison des avances faites par celle-ci pour l'exécution des lignes concédées en 1883 (3). Mais cette heureuse situation n'a pas duré et les exerci-

(1) L'écart entre le total de ces deux sommes, et celle de près de 11 milliards dont le capital nominal de la dette a grossi pendant cette période, s'explique par le fait que les emprunts réalisés, pour faire face au déficit, ont été émis notablement au-dessous du pair, et que les frais d'émission ou certains intérêts intercalaires ont été ajoutés dans plusieurs cas au capital emprunté sans figurer dans les dépenses annuelles.

(2) L'écart entre cette somme et celle de près de 7 milliards dont le capital nominal de la dette a grossi pendant cette période s'explique : 1° par l'émission des emprunts au dessous du pair ; 2° par les avances que les départements et les communes ont reçues de la caisse des Ecoles et de la caisse des Chemins vicinaux, qui ont amené l'Etat à emprunter, pour le compte des localités, 600 millions environ que nous n'avons pas fait figurer dans les dépenses nationales ; 3° par la transformation de la garantie d'intérêts, variable d'une année à l'autre, afférente à la ligne du Rhône au Mont-Cenis, en une dette ferme et remboursable par annuités, représentant 67 millions en capital, envers la Compagnie P.-L.-M.

(3) Cette convention a éteint une dette ferme, qui se traduisait par 6 millions d'annuités inscrites au budget, en la compensant avec une créance conditionnelle et à échéance indéterminée, résultant des avances faites à la Compagnie par le Trésor comme conséquence de la garantie d'intérêt. Elle a donc affecté à un véritable amortissement une ressource éventuelle, qui, sans elle, eût été absor-

ces 1900 à 1902 ont donné 509 millions d'insuffisances effectives. Grâce à une certaine reprise des affaires et aux mesures adoptées pour mieux assurer la perception de l'impôt sur l'alcool, les exercices 1903 à 1905 se sont de nouveau soldés par des excédents atteignant au total 132 millions. Mais, le déficit a reparu, en 1906, malgré les plus-values énormes dues à une prospérité industrielle exceptionnelle ; il a été ramené par le dégrèvement des postes, par l'atténuation de la surveillance exercée sur les bouilleurs de crû, enfin par diverses augmentations de dépenses, les unes permanentes, les autres provisoires se rattachant aux événements du Maroc. Au total, pendant les 10 années 1897 à 1906, les déficits ont encore excédé les amortissements de 261 millions. Autant qu'on peut s'en rendre compte actuellement, l'exercice 1907 se solderait par un excédent notable et l'exercice 1908 très probablement par un déficit sérieux.

On a célébré avec raison, comme un progrès considérable, l'atténuation, pourtant bien faible, apportée par les résultats de quelques exercices récents dans le montant de notre dette ; le fait qu'en 1908 elle ne dépasse pas sensiblement le chiffre atteint à la fin de 1896 remplit d'une joyeuse stupéfaction les financiers optimistes. Malheureusement, il semble difficile que cette amélioration, si insuffisante qu'elle soit, se conserve longtemps. Sans doute, on peut espérer que les plus-values des impôts, malgré le ralentissement que nous avons signalé, continueront à accroître les ressources budgétaires ; mais les besoins des divers services croissent aussi, à mesure que le progrès de la richesse générale engendre ces plus-values.

Les perspectives d'augmentations de dépenses sont très nombreuses. Le nombre et les traitements des petits fonctionnaires, les pensions, les subventions aux sociétés de secours mutuels, aux œuvres d'assistance, les annuités correspondant aux avances remboursables faites par les Compagnies de chemins de fer, vont en croissant automatiquement d'année en année. La difficulté du recrutement des instituteurs et la fermeture des écoles congréganistes, l'insuffisance de l'entretien des voies publiques, celle de l'organisation des services postaux et téléphoniques, la réduction de la durée du travail dans les ateliers de l'Etat obligent à prévoir des augmentations particulièrement rapides, pour des services

bée par les dépenses courantes des exercices au cours desquels la Compagnie eût effectué peu à peu le remboursement de sa dette de garantie, au moyen de ses excédents de recettes.

nombreux et importants. Les dépenses résultant de la loi de 1905 sur le recrutement de l'armée, qui entraîne la nécessité de retenir à prix d'argent le personnel nécessaire pour constituer les cadres inférieurs fourni jusqu'ici par la troisième année de service obligatoire, ne figurent pas encore toutes au budget de 1906. La loi du 15 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire pour les vieillards, qui n'a commencé à être appliquée qu'en 1907, entraînera sans doute une cinquantaine de millions de dépenses, rien que pour la part de l'État, et les retraites ouvrières, si elles sont votées, en comporteront de bien plus fortes encore. Déjà le projet de budget de 1909 voté par la Chambre s'élève à 3.989 millions, en augmentation de 280 millions sur le chiffre voté pour 1906 et de 137 millions sur les dépenses effectives de cet exercice, et cependant l'insuffisance des prévisions de dépenses qui y figurent a été signalée sur plusieurs points.

D'autre part, l'expérience des vingt dernières années ne permet guère de compter dans l'avenir sur l'encaissement régulier de plus-values notables. Celles de 1907 ont été sans doute considérables ; mais la fin de l'année a amené le commencement de la crise inévitable après une période de prospérité, et les trois premiers trimestres de 1908 n'ont pas donné d'augmentation appréciable sur ceux de 1907. Avec l'habitude prise depuis plusieurs années d'équilibrer le budget, au moment du vote, en y inscrivant une émission d'obligations sexennaires, l'insuffisance des plus-values a pour conséquence inévitable le déficit. L'idée de remplacer ce détestable procédé financier par des mesures fiscales donnant des ressources sérieuses serait d'ailleurs chimérique. Nous avons vu combien il serait difficile, aujourd'hui, d'imaginer de nouveaux impôts et d'accroître sensiblement ceux qui existent ; plusieurs de ceux-ci, notamment en matière d'enregistrement, devraient au contraire être atténués, et d'autres sont exposés à des transformations radicales qui pourront bien engendrer de graves mécomptes.

La réapparition des déficits semble donc plus probable que l'accélération de l'amortissement, si l'énergie des rares hommes d'État qui comprennent le péril ne prévaut pas contre la pression électorale à laquelle les Chambres sont soumises et qui les pousse à accroître sans cesse les dépenses et à diminuer les recettes.

Les *finances locales* ne présentent pas un spectacle différent de celui des finances nationales. Leur marche est plus difficile à suivre, car il n'y a guère qu'une vingtaine d'années que leur montant donne lieu à des statistiques régulières, encore incom-

plètes, et les renseignements recueillis à certains moments, sur les budgets anciens où elles figuraient, ne sont pas présentés sous une forme qui les rende comparables aux relevés contemporains. Le total des dépenses des départements, des communes et des chambres de Commerce est aujourd'hui d'environ 1.300 millions, au moins six fois plus élevé que n'était le chiffre correspondant vers 1820, à l'époque que nous avons prise pour origine de nos comparaisons. Leur montant avait à peu près doublé entre cette époque et le commencement du second Empire, par suite de l'impulsion donnée à l'enseignement primaire et au service vicinal sous Louis-Philippe. Il a encore doublé pendant l'Empire, en raison surtout du développement des travaux de la voirie urbaine. Stationnaire pendant quelques années, il a recommencé à grossir vers 1878, d'abord sous l'action de la poussée des constructions scolaires, de l'extension des chemins vicinaux et des chemins de fer d'intérêt local, puis, dans ces dernières années, sous celle du développement des services d'assistance.

Les charges de la *dette* entrent dans les dépenses pour près de 300 millions, soit pour un cinquième ou un quart. La dette des localités est restée longtemps insignifiante : elle n'atteignait pas 200 millions au début du second Empire ; les emprunts contractés surtout pour la transformation de Paris et de quelques grandes villes l'avaient portée à plus de 2 milliards à la fin de 1869 ; elle approche aujourd'hui de 5 milliards. Les emprunts ne sont autorisés qu'à la condition de comporter un amortissement automatique, dont la durée variait jadis de 12 à 30 ans ; aujourd'hui, elle est portée à 50, à 60 ou même à 75 ans. Malgré l'importance de l'amortissement, les emprunts continuels excèdent presque chaque année les remboursements, de sorte que la dette des localités continue à croître assez rapidement.

L'élément principal des *dépenses* des départements et des communes est le service de la voirie, qui en représente le tiers environ : l'entretien et l'amélioration des routes, chemins et rues, le développement des chemins de fer d'intérêt local et des tramways souvent construits en régie, le concours des chambres de commerce aux travaux des ports maritimes, atteignent peut-être 450 millions par an. Vient ensuite l'assistance, dont le développement a été très rapide dans ces dernières années, par suite notamment des lois nouvelles étendant ou créant des services obligatoires départementaux, et qui absorbe près de 200 millions ; nous avons vu que la loi récente sur l'assistance des vieillards va grossir ce chiffre d'une trentaine de millions au moins.

L'instruction publique, malgré la réduction résultant de ce que l'enseignement primaire a cessé d'être un service municipal pour devenir un service national, figure encore pour une centaine de millions dans les budgets locaux. Le reste est affecté aux dépenses de l'administration générale et de la gestion des biens communaux.

Parmi les *recettes*, les revenus que les communes tirent de leurs biens patrimoniaux et de l'exploitation de leur domaine public figurent pour une somme supérieure aux revenus similaires de l'État : ils atteignent peut-être 150 millions. Les subventions que l'État verse à divers titres aux départements et aux communes (70 à 75 millions), les concours que les communes et les départements se fournissent réciproquement pour certains services (25 à 30 millions) représentent encore une centaine de millions ; avec les recettes diverses et les sommes versées par des particuliers comme prix de services rendus, on trouve près de 300 millions de ressources en dehors de l'impôt et de l'emprunt. Les impôts perçus par les diverses autorités locales donnent un produit voisin de 900 millions. Il reste au moins une centaine de millions, en moyenne, et sensiblement plus dans les années de grands travaux, à couvrir au moyen d'emprunts.

Les emprunts des départements (déduction faite de ceux qui ont pour but de simples conversions), ont été en moyenne de plus de 50 millions depuis 1900 ; ils n'atteignaient que 26 millions de 1893 à 1899, lorsque les départements ne pourvoyaient en général pas directement aux dépenses d'établissement des lignes d'intérêt local. Ceux des communes autres que Paris se chiffrent annuellement par 50 ou 60 millions. Les dépenses de la Ville de Paris, imputées ou à imputer sur fonds d'emprunt, dépassent actuellement 40 millions par an, en raison des travaux du métropolitain, sans compter les emprunts exceptionnels nécessités par la réduction anticipée du prix du gaz, puis par la reprise du matériel de la compagnie à l'expiration de sa concession. Enfin les Chambres de commerce y ajoutent quelques millions. Ainsi, le total des emprunts des localités dépasse en moyenne 150 millions, tandis que l'amortissement annuel de leurs dettes représente à peu près la moitié de ce chiffre, de sorte que ces dettes grossissent actuellement de 70 ou 80 millions par an. Le fait que la ville de Paris procède par grosses opérations de crédit, alimentant les besoins de plusieurs années, empêche la marche apparente de sa dette de suivre celle des dépenses ; mais l'importance des emprunts émis récemment ou à émettre cadre bien avec les indications que nous donnons.

Le développement continuel des services départementaux et municipaux porte à penser que les dépenses de cette catégorie sont destinées à croître plus encore que celles de l'Etat, dans un avenir prochain. Leur accroissement pourrait devenir singulièrement rapide, si les localités prenaient de plus en plus souvent, comme cela paraît probable, le parti de fournir en totalité ou en majeure partie le capital nécessaire aux entreprises de transport en commun, de distribution d'eau, de lumière, ou d'énergie, puis d'en organiser l'exploitation sous la forme d'un affermage à court terme, — et bien plus encore si elles en venaient au système de l'exploitation en régie, que l'Administration supérieure n'autorisait jusqu'ici que très exceptionnellement, mais qui jouit aujourd'hui de la faveur d'une partie de l'opinion publique.

Au total, les dépenses brutes additionnées de l'Etat et des localités atteignent environ 5.200 millions. De ce chiffre, il faut déduire plus de 200 millions, à raison des doubles emplois résultant du fait qu'une partie des dépenses inscrites dans certains budgets est couverte par des concours ou des subventions figurant déjà dans d'autres budgets, ou de ce que quelques charges sont compensées par des recettes d'ordre. Pour pourvoir au surplus, les revenus des biens patrimoniaux et du domaine fournissent peut-être 250 millions. Le public verse au moins 400 millions représentant le paiement au prix coûtant des services rendus et des produits vendus par les industries monopolisées, sans y comprendre la majoration de prix qui représente la part d'impôt contenue dans le produit brut des monopoles administratifs ou fiscaux. Les impôts véritables fournissent plus de 4 milliards et les emprunts (plus ou moins compensés par l'amortissement) les 200 à 300 millions restant.

La dette totale des personnes publiques dépasse 35 milliards, déduction faite des doubles emplois résultant des emprunts faits par l'Etat pour le compte de certaines localités ; elle représente 15 0/0 environ de l'avoir collectif du peuple français, évalué en capital. Le produit total des impôts atteint une proportion un peu supérieure de l'ensemble des revenus privés et une charge annuelle excédant 100 francs par tête. Ces impôts se composent pour moitié de contributions directes et de droits d'enregistrement, qui frappent la richesse acquise, les revenus des capitaux ou des exploitations industrielles et les signes généraux de la fortune, et pour l'autre moitié d'impôts de consommation, dont près des deux cinquièmes portent sur le tabac et l'alcool. La moitié envi-

ron du produit des taxes locales est constituée par les centimes additionnels aux contributions directes perçues par l'Etat, de telle sorte qu'avec les contributions analogues spéciales aux communes, les impôts directs entrent dans les recettes locales pour une somme presque deux fois plus forte que les impôts indirects, tandis que, dans les recettes de l'Etat, ce sont les impôts de consommation qui l'emportent, dans une mesure d'ailleurs assez faible. La part du premier groupe, dans le total général des sommes demandées aux contribuables, prépondérante au début de la Restauration, avait décru peu à peu et était tombée sensiblement au-dessous de la moitié, par suite de l'augmentation des impôts de consommation après la guerre ; les modifications récentes ont à peu près rétabli l'équilibre entre les deux grandes catégories de taxes.

II. Situation financière de quelques Etats étrangers. — Pour juger la situation que nous venons de résumer, il faudrait la comparer avec la situation des pays analogues, de ceux avec lesquels la France est en concurrence, au point de vue industriel et commercial, et peut entrer d'un jour à l'autre en compétition politique. Malheureusement, il n'a guère été fait à cet égard d'études complètes et impartiales. Le temps et la connaissance approfondie des finances de chaque pays nous manqueraient également pour essayer de dégager des documents publiés des résultats généraux répondant rigoureusement à la réalité des faits, en nous livrant à une étude analogue à celle dont les lecteurs ont pu apprécier la complexité en ce qui concerne la France. Quant au capital national et au total des revenus privés, il n'y a guère qu'en Angleterre qu'ils aient fait l'objet, à notre connaissance, de travaux statistiques aussi complets que ceux que nous avons mis en œuvre dans notre Livre III. Nous ne pourrons donc donner que des comparaisons incomplètes et incertaines. Si imparfaites qu'elles soient, cependant, elles nous paraissent mériter de retenir un moment l'attention (1).

A. — ANGLETERRE. — Le budget actuel du Royaume-Uni est sensiblement égal au nôtre : il comprend près de 4 milliards de dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Mais la marche des finances, depuis la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, a été bien différente dans les deux pays.

(1) Les écarts entre certains chiffres donnés ici et ceux que nous avons donnés dans les chapitres II et III, ci-dessus, résultent de la publication de documents nouveaux, parus pendant l'impression du volume.

Pendant ces guerres, la dette anglaise, déjà portée auparavant à près de 6 milliards par la guerre d'Amérique, avait presque quadruplé, quoique les impôts eussent été relevés jusqu'à atteindre en 1815 le chiffre de 1.850 millions, colossal pour l'époque. Dans les premières années qui suivirent la paix, malgré l'abolition de l'impôt sur le revenu, l'Angleterre, avec une population qui était à peine les deux tiers de la nôtre (20 millions d'habitants au lieu de 30), avait encore un budget une fois et demi plus fort que celui de la France, atteignant 1.500 millions. Le service de la dette, portée à 21 milliards 1/2, absorbait plus de 800 millions ; mais l'amortissement était doté assez largement pour que le capital se soit trouvé ramené à 19 milliards 1/2 dès 1830, malgré quelques emprunts nouveaux. Dans les années qui suivirent, l'effort fait au début pour réduire la dette s'arrêta ; jusque vers 1873, celle-ci resta stationnaire aux environs de 20 milliards, les amortissements opérés en temps normal et les emprunts réalisés dans les moments difficiles s'équilibrant à peu près. Mais, si l'Angleterre cessa ainsi de la diminuer, ce ne fut point pour grossir ses dépenses, ce fut pour soulager les contribuables. En 1833, le budget était ramené au-dessous de 1.250 millions, allégé il est vrai de 60 millions par trois conversions. Jusqu'à la guerre de Crimée, le chiffre de 1.500 millions ne fut pas dépassé. Après cette guerre, jusque vers 1873, le budget resta compris entre 1.600 et 1.800 millions, inférieur à ce qu'était le nôtre à la fin de l'Empire ; les plus-values normales des impôts, dépassant largement la progression des dépenses, permirent de réaliser, de 1850 à 1873, des dégrèvements continuels, atteignant en moyenne 25 millions par an.

Dans les vingt années qui suivirent, le budget anglais grossit d'environ 500 millions, par l'effet du développement de tous les services, notamment de l'instruction publique et des postes et télégraphes ; il atteignit ainsi près de 2.300 millions en 1893-94. A partir de ce moment, la progression s'accentua, en raison surtout de l'augmentation rapide des dépenses de la flotte, engendrée par l'impérialisme ; en 1898-99, le budget total atteignait 2.850 millions, ayant augmenté de 550 millions en 5 ans. Cependant, grâce au développement de la prospérité générale, on avait pu faire face à cette augmentation sans accroître les impôts ; les dégrèvements et les abandons de recettes faits aux localités, dans cette période de 25 ans, l'emportaient encore sur les relèvements de taxes, devenus nécessaires surtout vers la fin. L'amortissement, repris avec énergie, avait ramené la dette à moins de 16 milliards, malgré le rétablissement d'un budget sur fonds d'em-

prunt. La dette de l'Angleterre, à ce moment, dépassait à peine la moitié de la nôtre et le total de ses dépenses était inférieur de 700 millions, soit d'un cinquième, à celles de la France, avec une population égale et une richesse bien plus grande.

C'est la guerre du Transvaal qui lui a fait perdre cet avantage. Les dépenses moyennes des trois exercices pendant lesquels cette guerre a duré ont atteint près de 5 milliards. Pour y faire face, le Parlement, fidèle à ses sages traditions, n'a pas hésité à établir une série d'impôts nouveaux, dont la charge totale atteignait près de 900 millions en 1902-03. En outre, il fallut arrêter l'amortissement et contracter plusieurs emprunts qui ont grossi la dette de près de 4 milliards. La guerre étant finie, l'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires a été progressivement réduit et la réduction s'est notablement accentuée depuis le retour aux affaires (à la fin de 1905) du parti libéral, moins enclin aux dépenses militaires que le parti conservateur. Les budgets des exercices 1906-07 et 1907-08 sont redescendus à moins de 4 milliards, en y comprenant 250 millions d'impôts perçus pour le compte des localités, que celles-ci encaissaient jadis directement sans qu'elles figurassent au budget national. Les dégrèvements réalisés à partir de 1903-04, compensation faite avec quelques relèvements de taxes, représentent environ 350 millions de charges annuelles supprimées.

Dans l'ensemble des *dépenses* de 1907-08, les intérêts de la dette entrent pour 430 millions et les annuités terminables pour 90 millions. Les amortissements réalisés au moyen soit de crédits budgétaires, soit de l'excédent des recettes de l'année précédente sur les dépenses, ont atteint 450 millions, tandis que les emprunts nouveaux autorisés pour certaines dépenses étaient ramenés à 30 millions. Les conversions ont allégé les intérêts de 70 millions depuis 1888, et les amortissements ont plus que compensé les charges des emprunts nouveaux.

Les dépenses militaires montent à 1.500 millions (dont 700 pour l'armée et 800 pour la marine), tandis qu'elles n'atteignaient pas 900 millions en 1894-95 ; il ne faut pas oublier que, l'armée anglaise ne se composant que de volontaires, il n'y a rien à ajouter à ce chiffre comme charge en nature sous forme de service obligatoire. L'instruction publique absorbe plus de 400 millions, au lieu de 100 millions il y a vingt-cinq ans ; les postes et télégraphes près de 450 millions, au lieu de 150. Les autres services civils ne représentent pas 400 millions de dépenses, dont moins de 100 pour la perception des impôts ; les travaux publics n'y figurent

que pour quelques subsides négligeables, puisque leur organisation (que nous décrirons dans le Livre suivant) ne met aucune part de ce service à la charge de l'État. Enfin, les prélèvements faits au profit des services locaux sur le produit de divers impôts d'État atteignent 300 millions.

Sur les 4 milliards dépensés, l'*emprunt* et les revenus du *domaine* immobilier et mobilier n'en ont pas fourni 100. Déduction faite des 450 millions à prélever sur les recettes postales, comme représentant le prix coûtant des *services rendus* par le seul monopole qu'exerce l'État, il reste entre 3.400 et 3.500 millions à couvrir par l'*impôt*. Ce chiffre ne représente pas le double du chiffre atteint en 1815, mais il est plus que double de celui des taxes maintenues en 1817, et presque triple du rendement dont l'Angleterre se contentait en 1833.

La composition des recettes s'est radicalement transformée dans cette période. L'impôt sur le revenu (qui donnait plus de 350 millions de produits) et une partie des impôts somptuaires ayant été abolis aussitôt après les guerres contre la Révolution et l'Empire, les impôts de consommation, qui frappaient des produits très nombreux, notamment sous la forme de droits de douane, fournissaient les quatre cinquièmes des 1.500 millions de recettes réalisées dans les années suivantes ; les contributions directes, le timbre et les droits de succession n'en représentaient guère que le cinquième. Les premiers dégrèvements portèrent sur les uns comme sur les autres. Mais bientôt, l'idée de dégrever les aliments indispensables et de libérer des entraves fiscales le plus grand nombre possible de branches de l'industrie et du commerce devint la directrice de la politique fiscale. Ce fut pour rendre possibles les réformes douanières que Robert Peel fit décider, en 1842, le rétablissement de l'impôt sur le revenu, aussitôt suivi de l'abolition des droits sur les céréales.

Depuis lors, cet impôt est resté la clef de voûte du budget britannique. C'est en faisant varier son taux presque chaque année, suivant les besoins, que l'on équilibre les dépenses avec les recettes. Réduit à 2 pence par livre (0,83 0/0) dans les années de prospérité comme 1875, il a été porté jusqu'à 1 shilling 3 pence (6,25 0/0) au plus fort de la dernière guerre. Il est encore d'un shilling, soit 5 0/0, en 1907-08 ; à ce taux, il rapporte plus de 800 millions. Nous avons exposé, dans la théorie générale de l'impôt, qu'il frappe en principe les revenus de toute nature, divisés en 5 cédules, mais que les personnes encaissant en Angleterre un revenu total de moins de 4.000 francs en sont totalement

exemptées et que les revenus de 4.000 à 17.500 francs jouissent d'une exemption partielle, qui décroît progressivement jusqu'à ne plus porter que sur 1.750 francs. Les revenus relevés par l'Administration (qui laissent en dehors tous les salaires au-dessous de 4.000 francs), se divisent ainsi (1905-06) :

Cédule A. —	Propriété non bâtie.	1.300	millions
	Propriété bâtie	5.300	—
Cédule B. —	Bénéfices des fermiers	450	—
Cédule C. —	Fonds d'État anglais	400	—
—	— coloniaux.	600	—
—	— étrangers.	200	—
Cédule D. —	Valeurs mobilières anglaises	2.300	—
—	Industries privées et professions.	9.400	—
—	Valeurs mobilières coloniales et étrangères .	1.200	—
Cédule E. —	Traitements des agents de l'État.	600	—
—	Agents des localités et des compagnies . .	1.850	—
	Total	23.600	—
	A déduire pour exemptions . . .	7.600	—
	Revenus taxés . . .	16.000	millions

En 1907-08, indépendamment des exemptions mentionnées ci-dessus, il a été institué, en faveur des contribuables dont le revenu total n'atteint pas 50.000 francs par an, une réduction de un quart sur le taux de l'impôt afférent à la part de ce revenu *gagnée* par eux, c'est-à-dire aux salaires ou aux bénéfices d'entreprises gérées par les intéressés. Bien que le dégrèvement ait atteint 31 millions, il a été compensé par l'augmentation des revenus imposés dans cette année exceptionnellement prospère, et le produit total de l'impôt a légèrement augmenté.

A côté de l'*income-tax* ne subsistent guère, comme contributions directes, que : 1° le vieil impôt foncier, dont le montant a été rendu fixe pour chaque immeuble et déclaré rachetable en 1798 ; le rachat, effectué pour près des deux tiers de l'impôt, en a réduit le rendement à moins de 20 millions ; 2° l'impôt sur la valeur locative de l'habitation, fixé à 3,75 0/0, avec exemption pour les loyers inférieurs à 500 francs et atténuation pour ceux de 500 à 1.000 francs ou pour ceux dont une partie est affectée à un usage professionnel, qui produit environ 50 millions. Le total des impôts directs atteint ainsi près de 900 millions.

Les droits de succession, remaniés et relevés en 1894, se composent de deux éléments : 1° l'*estate duty*, frappant l'ensemble de l'héritage, quelle que soit sa dévolution, d'une taxe croissant à partir de 1 0/0 pour un avoir de 2.500 à 12.500 fr. (au-dessous de 2.500 fr., il y a exemption complète), atteignant 6 0/0 pour les successions de 2.500.000 à 3.750.000 francs et montant, pour

celles de plus de 25 millions, à 10 0/0 sur le premier million et à des chiffres croissant de 11 à 15 0/0 sur le surplus (1) ; 2° le *legacy and succession duty*, qui s'ajoute au premier pour les successions autres qu'en ligne directe et dont le taux, indépendant du chiffre de l'héritage, varie depuis 3 0/0 entre frères et sœurs jusqu'à 10 0/0 entre parents éloignés et personnes non parentes. Le premier donne un produit de 360 millions, dont plus de 110 sont abandonnés aux localités, et le second près de 120 millions, de sorte que le total approche de 500 millions.

Les droits de timbre donnent près de 200 millions, et les bénéfices du service postal un peu plus de 100 millions.

Le surplus des taxes, soit plus de 1.700 millions, provient des impôts de consommation, comprenant les droits de douane dont aucun, aujourd'hui, n'a un caractère protecteur. Cet ensemble d'impôts ne porte que sur un très petit nombre d'objets, moins d'une vingtaine, presque tous importés ou bien fabriqués dans de grandes usines d'une surveillance facile. L'alcool, soumis à une taxe qui représente près de 500 francs par hectolitre pur, fournit encore environ 550 millions, malgré une diminution de 80 millions par rapport au maximum atteint il y a 7 ou 8 ans, diminution attribuée au progrès des idées de tempérance. Le tabac, taxé à l'entrée (sa culture étant interdite dans les Iles britanniques), et la bière fournissent chacun entre 325 et 350 millions. Le thé, sur lequel les droits ont été augmentés de 25 0/0 depuis la guerre (et même un moment doublés), et le sucre, sur lequel l'impôt a été aboli en 1874, puis rétabli en 1901 à raison de 10 francs environ par 100 kilog., donnent chacun à peu près 150 millions. Les licences, délivrées notamment aux débitants de boissons alcooliques, rapportent 110 millions. Avec environ 30 millions sur les vins, 9 sur les billets des voyageurs en chemins de fer, quelques millions sur les raisins secs, le café, etc., on arrive au total indiqué. Sauf le thé et la bière, aucune consommation populaire intéressante n'était atteinte dans les années qui ont précédé la guerre du Transvaal ; on avait peu à peu supprimé tous les droits qui grevaient les aliments essentiels. Le développement des armements et les charges des emprunts nouveaux ont obligé à abandonner, à cet égard, les excellentes règles suivies jusque-là par le gouvernement anglais, en relevant les droits sur le thé et en taxant le

(1) Le calcul de la progression se fait sur le total de la succession, et non, comme en France, sur chaque part successorale séparément. Jusqu'en 1907, le taux maximum de l'impôt était de 8 0/0 ; la progression a été notablement accentuée au début de cet exercice.

sucre. Un droit d'entrée de 1 fr. 25 par quintal de blé avait même été établi en 1902 ; mais il a été supprimé dès l'année suivante. Un droit de sortie sur la houille a été de même établi, puis supprimé peu de temps après.

Au total, la répartition des impôts entre les contributions directes, droits de succession et droits de mutation d'un côté, les impôts de consommation de l'autre, se fait dans le budget national, en Angleterre comme en France, à peu près par moitié. Dans les deux pays, les salaires ouvriers sont exemptés ; mais l'Angleterre applique jusqu'à une limite assez élevée à tous les petits revenus, même à ceux qui proviennent de la richesse acquise, l'exemption que nous n'accordons pour ceux-ci qu'à la très petite propriété rurale. Les droits exorbitants qui grèvent chez nous les ventes d'immeubles et beaucoup de contrats sont inconnus chez elle, ainsi que les droits d'entrée sur les produits agricoles qui constituent la base de l'alimentation. Grâce à sa richesse supérieure, elle peut obtenir un revenu égal au nôtre en épargnant presque complètement les classes populaires et sans grever outre mesure les transactions.

L'Angleterre supportait des charges bien moins lourdes que celles de la France avant le mouvement impérialiste qui a fait de ses dépenses militaires les plus fortes de l'Europe, absorbant beaucoup plus du tiers de son budget. Mais, par suite de sa situation insulaire, ces dépenses sont pour elle de celles qu'un pays est maître de réduire, quand il revient à une bonne politique pour avoir de bonnes finances, et déjà la réduction est sensible ; il faut reconnaître cependant que, pour défendre un Empire colonial immense en assurant le recrutement de la marine et de l'armée uniquement au moyen de volontaires, il faudra toujours accepter de lourds sacrifices pécuniaires. L'Angleterre n'a d'ailleurs point failli à ses saines traditions, quand elle a demandé tout de suite à l'impôt une partie des ressources nécessaires pendant la guerre du Transvaal, puis a rétabli un large amortissement dès que celle-ci a été terminée. Elle a, il est vrai, conservé pendant quelques années un budget extraordinaire exigeant des emprunts assez importants. Mais, dès 1903, la dette a cessé de grossir, et depuis 1905 elle a repris la marche descendante qui avait donné aux finances anglaises une si excellente assiette. Seulement, le nouveau gouvernement libéral, en même temps qu'il reprenait à cet égard la sage politique du parti, vient d'ouvrir le budget anglais à une nouvelle catégorie de dépenses bien difficiles à limiter dans un pays parlementaire où le droit de suffrage est très

étendu, en faisant voter une loi qui institue des pensions nationales pour les vieillards et qui entraînera prochainement 150 millions par an de charges nouvelles. Le gouvernement garantit d'autre part les emprunts réalisés par un service spécial organisé en vue de résoudre la question agraire en Irlande, en rachetant les terres aux propriétaires pour les céder aux tenanciers, qui s'acquitteront par une série d'annuités ; les capitaux nécessaires attendront 4 à 5 milliards, et il est très possible qu'une partie des charges finisse par retomber sur les contribuables.

Les *budgets locaux* ont toujours tenu, en Angleterre, une place beaucoup plus considérable qu'en France, par suite du rôle bien plus important des administrations particulières et indépendantes préposées à la gestion d'intérêts multiples. Leur montant atteint aujourd'hui 4.100 millions, supérieur à celui du budget de l'Etat, d'après la dernière statistique publiée, afférente à l'année 1905-06 ; il ne dépassait pas 900 millions pour l'année 1867-68, à laquelle remonte la plus ancienne statistique complète dont nous ayons connaissance, et il n'était encore que de 2.300 millions en 1895-96.

Pendant longtemps, chaque administration locale a eu des attributions spéciales, limitativement déterminées par la loi, et des ressources propres, absolument indépendantes des impôts d'Etat. Les sources principales de leurs revenus étaient d'un côté des impôts directs, de l'autre des péages, qui subsistent encore aujourd'hui. Les impôts directs sont à peu près tous répartis d'après les bases fixées pour la *taxe des pauvres*, dont le recouvrement et la distribution est une des principales attributions des *paroisses* : ils sont assis sur le revenu net des biens immobiliers et dus par l'occupant ; l'affermage de la grande majorité des terres facilite l'établissement des rôles pour les biens ruraux, mais la taxation des établissements industriels et surtout celle des chemins de fer donne assez souvent lieu à de graves abus. Les *péages* sont perçus dans les ports maritimes, administrés par des établissements publics spéciaux, et sur quelques voies navigables soumises au même régime ; on sait que les autres ports, la presque totalité des canaux et tous les chemins de fer font l'objet de concessions perpétuelles à des Compagnies privées. Il était perçu autrefois des péages analogues sur la plupart des chemins et routes, tous administrés par des autorités locales ; mais ils ont été progressivement abolis et ont presque complètement disparu.

En 1867-68, les budgets locaux, dont l'ensemble dépassait à peine la moitié du budget national, étaient alimentés par 500 millions d'impôts directs, par 150 millions de péages et redevances et autant d'emprunts, le surplus étant fourni par des recettes diverses. A ce moment, le total des dettes locales se chiffrait par moins de 3 milliards. Trente et un an après, aux approches de la guerre du Transvaal, les budgets des autorités locales avaient atteint 2.800 millions, chiffre presqu'égal au montant du budget général, et leur dette s'élevait à 8.300 millions. Le rendement des impôts directs municipaux avait été porté à 1.150 millions, et cependant, le pouvoir central avait dû venir en aide aux localités en leur abandonnant peu à peu, à partir de 1889, une partie des droits sur les successions, sur la bière et l'alcool, ainsi que le produit des licences des débitants de boissons, et en leur allouant en outre de fortes subventions. Cette énorme augmentation tenait surtout, d'une part au développement de l'instruction publique, dont les dépenses étaient négligeables en 1867, d'autre part à celui de l'exploitation en régie de services publics susceptibles d'être concédés, appliquée d'abord aux distributions d'eau et de gaz, puis à l'éclairage électrique et aux tramways. A l'exploitation en régie des entreprises ayant, par leur nature, le caractère de services publics, commençait à s'ajouter toute une série d'opérations ne rentrant nullement dans le champ d'action normal des municipalités, telles que la construction de logements ouvriers.

Depuis lors, la poussée des entreprises municipales a été telle que, d'après les statistiques de 1905-06, les budgets locaux avaient grossi, en sept ans, d'environ 1.300 millions, somme sensiblement supérieure à l'augmentation qui subsiste dans le budget impérial comme suite de la guerre du Transvaal, si bien qu'aujourd'hui, les dépenses des autorités locales dépassent celles de l'Etat. L'enseignement y figure pour près de 600 millions et l'assistance pour 450 environ, non compris les sommes imputées sur fonds d'emprunt et les intérêts des emprunts antérieurs, qui atteignent ensemble 250 millions pour ces deux services réunis.

Les ressources des autorités locales comprennent près de 600 millions qui leur sont versés par l'Etat, moitié à titre de part à elles attribuée sur les impôts susmentionnés, moitié à titre de subsides du pouvoir central pour certains services, notamment pour l'enseignement primaire.

Les emprunts réalisés ont atteint 750 millions en 1905-06 ; ils

avaient approché de 1 milliard par an de 1901 à 1905 : le montant total des dettes dépasse 14 milliards.

Les recettes de diverses exploitations atteignent environ 150 millions pour les eaux (non compris celles de Londres), 225 pour le gaz, 90 pour l'énergie électrique, 180 pour les tramways, 150 pour les ports, canaux, phares (gérés en général par des autorités spéciales), soit en tout 800 millions. Les dépenses portées dans les comptes pour l'exploitation de ces services, pour l'entretien des ouvrages et pour les intérêts des emprunts antérieurs s'élèvent à 750 millions, auxquels s'ajoutent en 1905-06 300 millions couverts par de nouveaux emprunts.

Le revenu du domaine (y compris les marchés, etc.), les recettes diverses, les remboursements de dépenses faites pour compte des particuliers, ont dépassé 300 millions.

Enfin les impôts proprement dits produisent environ 1.700 millions. Ils pèsent principalement sur la propriété immobilière, qui est très lourdement chargée de ce chef : la taxe des pauvres, avec diverses taxes réparties d'après les mêmes bases qu'elle, représentent aujourd'hui, dans l'Angleterre proprement dite, 17 0/0 en moyenne du revenu net des biens imposés ; comme le taux varie beaucoup d'une localité à une autre, on en trouve où il atteint et dépasse même largement 30 0/0.

En réunissant les chiffres afférents aux budgets locaux avec ceux du budget de l'Etat, on constate que le total des dettes publiques anglaises atteint aujourd'hui 33 milliards, inférieur de 2 milliards au chiffre correspondant pour la France. La richesse acquise de l'Angleterre, très supérieure à la nôtre, pouvant être évaluée aux environs de 350 à 375 milliards (voir Livre III, chap. 3 § VIII, C) la dette représente peut-être 9 0/0 du total, tandis que la proportion s'élève à 15 0/0 en France. Si l'endettement des personnes publiques reste modéré, son augmentation, qui a dépassé 9 milliards de 1900 à 1906, n'en a pas moins exercé une influence fâcheuse sur le cours des titres émis par elles ; on sait que celui des consolidés, qui s'était élevé jusqu'à 114 avant la guerre du Transvaal, en 1896, oscille depuis cette guerre entre 82 et 90. Il est vrai qu'en 1903, l'intérêt servi a été réduit de 2 3/4 à 2 1/2 p. cent ; mais cette réduction, conséquence prévue d'une conversion à terme effectuée depuis 15 ans, pesait déjà sur les cours avant d'être réalisée. Bien que les emprunts locaux soient représentés en partie par l'outillage de services d'utilité publique productifs d'un certain revenu, leur augmentation constante, coïnci-

dant pendant une certaine période avec les émissions faites par le Trésor public pour les dépenses militaires, avait amené une véritable pénurie de capiaux, dont le gouvernement lui-même signalait les inconvénients en 1904.

En ajoutant les impôts locaux (non compris les péages et les produits du domaine industriel) aux impôts nationaux, on arrive au total énorme de 5.200 millions, dans lequel les contributions directes, les droits de succession et les impôts sur les transactions entrent pour environ 3.400 millions, tandis que les impôts de consommation n'y figurent guère que pour 1.800 millions, soit environ 35 0/0 du total. La propriété immobilière, qui supporte la majeure partie des taxes locales et qui n'a aucun moyen d'échapper à l'impôt national sur le revenu, est particulièrement grevée, sans qu'aucun droit de douane donne aux détenteurs du sol cultivé le moyen de rejeter une partie du fardeau sur les consommateurs.

Pour supporter ces charges, les îles Britanniques ont, sur une surface ne dépassant guère les trois cinquièmes de celle de la France, une population un peu plus nombreuse que la nôtre et sensiblement plus riche. Les impôts payés par tête s'élèvent à près de 120 francs. Si l'on admet, comme nous l'avons fait dans les évaluations qui figurent au Livre III de cet ouvrage (Chap. 4, § II, B), que le total des revenus privés atteint une quarantaine de milliards, les impôts, si élevés qu'ils soient, n'en représentent que 13 0/0, au lieu de 16 0/0 en France ; avant la guerre du Transvaal, la proportion était tout au plus de 10 0/0, et moindre encore quatre ou cinq ans auparavant. L'Angleterre a perdu, en quelques années d'impérialisme belliqueux et d'extension des attributions municipales, la moitié de l'avantage que lui avait assuré, par rapport à la France, plus d'un demi-siècle de politique pacifique, de libéralisme économique et de confiance dans l'initiative privée. La population reste néanmoins relativement moins taxée que la nôtre, eu égard à sa richesse, exempte en outre des charges du service militaire obligatoire, et surtout plus à même de réduire ses dépenses, le jour où elle en reconnaitrait la nécessité, puisque le service des dettes de toute nature y entre pour une fraction relativement moindre que chez nous.

B. — Allemagne : Empire et États particuliers. — La coexistence et l'enchevêtrement du budget impérial et des budgets particuliers des États confédérés rendent extrêmement difficile de déterminer, sans omission ni double emploi, le total des dépenses

publiques en Allemagne. D'un autre côté, l'importance des revenus domaniaux et industriels (provenant surtout des chemins de fer exploités en régie), qui entrent pour plus de moitié dans les budgets des divers Etats, oblige à faire des retranchements considérables pour dégager des chiffres susceptible d'être comparés à ceux que nous avons relevés en France et en Angleterre. Le total brut des budgets de l'Empire et des Etats particuliers approche de 10 milliards ; quand on a fait les éliminations nécessaires, on constate que l'ensemble des éléments correspondant à ceux qui figurent dans les deux budgets dont nous venons d'étudier la composition représente, pour l'ensemble de l'Allemagne, un chiffre d'environ 5 milliards, ne dépassant pas beaucoup le montant de chacun de ces derniers.

En règle générale, le budget de l'*Empire* est affecté surtout aux dépenses des relations extérieures et de la défense nationale ; il est alimenté par les droits de douane, par les impôts de consommation (qui sont les mêmes pour tout l'ensemble du territoire, afin qu'aucune douane intérieure ne vienne gêner la circulation), enfin par les droits de timbre portant sur des transactions commerciales (lettres de change, opérations de Bourse, etc.) ; il exploite, en outre, le monopole des Postes et Télégraphes. Les *Etats particuliers* assurent les autres services et perçoivent les contributions directes et les droits d'enregistrement. Ils se chargent d'assurer la perception des impôts impériaux, chacun sur son territoire, et ils retiennent une part du produit encaissé, déterminée dans chaque cas par des règles spéciales, pour couvrir leurs frais. Enfin, quand l'Empire ne peut pas faire face à ses besoins avec ses ressources propres, il recourt aux Etats, et chacun d'eux doit contribuer à combler le déficit en versant une *contribution matriculaire* proportionnelle à sa population.

Mais ces principes ne sont pas appliqués aux Etats de l'Allemagne du Sud, entrés volontairement dans l'Empire après des victoires communes, aussi rigoureusement qu'aux Etats à qui la Prusse avait imposé la Confédération de l'Allemagne du Nord, après les avoir vaincus en 1866. La Bavière et le Wurtemberg ont conservé leur service postal spécial. Ces deux royaumes, le grand-duché de Bade et aussi l'Alsace-Lorraine ont continué à percevoir individuellement l'impôt sur la bière, qui est sensiblement plus élevé chez eux que dans le Nord, ce qui oblige à maintenir une surveillance spéciale sur la circulation de ce produit. Les Etats qui ont ainsi conservé des branches de revenus affectées partout ailleurs à l'Empire versent à celui-ci des indemnités

compensatoires, atteignant une vingtaine de millions par an.

En outre, l'Empire verse aux Etats, au moins sur le papier, une partie notable du produit des impôts qu'il perçoit. Lorsqu'en 1879, le mouvement protectionniste amena les premiers relèvements des droits de douane, une disposition appelée *clause de Franckenstein* décida que, quand le produit de ces droits et de l'impôt sur le tabac excéderait une somme fixe de 162 millions 1/2 de francs, le surplus serait réparti entre les Etats, d'après les mêmes bases que la contribution matriculaire. Des dispositions analogues ont été votées, chaque fois que les impôts d'Empire ont été relevés. Il en résulte que les plus-values de ces impôts profitent uniquement aux Etats, tandis que l'augmentation des besoins de l'Empire entraîne une augmentation parallèle des contributions matriculaires, le tout se traduisant, dans les écritures, par un va-et-vient de fonds qui portait au début sur 50 millions de francs et qui avait grossi jusqu'à atteindre, en 1903, 700 millions environ reçus et rendus. Il faut dégager les comptes de la partie de ces virements qui se solde par simple compensation, pour se rendre compte des relations réelles du budget impérial avec les budgets des Etats.

On constate alors que les relèvements des taxes impériales ont réellement suffi, pendant longtemps, à couvrir les besoins du budget ordinaire et même au-delà, car, de 1883 à 1898, il n'y a eu que deux années où les contributions matriculaires aient excédé les versements de l'Empire aux Etats, et ceux-ci ont reçu du budget impérial 40 millions par an en moyenne. Mais, depuis 1899, le sens de l'écart est renversé ; les contributions matriculaires dépassent les versements de l'Empire, de sommes qui atteignent 30 millions de francs par an pour les derniers exercices. Elles seraient même beaucoup plus fortes, si l'on appliquait rigoureusement l'article de la Constitution qui veut que les contributions matriculaires couvrent chaque année les déficits du budget impérial ; mais, en fait, on n'a pas osé demander aux Etats des contributions qui eussent bouleversé leur propre budget. On a couvert les déficits avec des fonds d'emprunt, tantôt en reportant une partie des dépenses qui eussent dû figurer au budget ordinaire dans un budget extraordinaire alimenté régulièrement par des émissions de rente, tantôt en subvenant provisoirement aux dépenses du budget ordinaire par des artifices de Trésorerie qui finalement aboutissent à la consolidation de la dette flottante, lorsqu'elle devient excessive.

Depuis l'origine de l'Empire, il y a lutte entre la tendance cen-

traliste, qui cherche à doter l'autorité impériale d'un budget totalement indépendant des bubgets locaux, à lui assurer d'amples ressources propres permettant d'élargir ses attributions, et la tendance particulariste, qui voit au contraire dans la pénurie et la dépendance du budget commun une garantie contre les empiétements du pouvoir central. Cette préoccupation politique explique le ton particulier des traités de science financière émanant des plus hautes autorités, qui étonne le lecteur au premier abord. Au lieu de considérer l'impôt comme un mal nécessaire, le professeur Wagner, par exemple, semble éprouver un regret continuel de voir l'Allemagne faire un si modeste appel à certaines sources de revenus largement exploitées ailleurs, dans lesquelles l'impérialisme et l'interventionnisme pourraient trouver d'amples aliments. Ces regrets s'accentuent, à mesure que le développement constant des effectifs militaires et des constructions navales accroît les besoins du Trésor public.

A maintes reprises, le gouvernement de l'Empire a cherché sans succès à se créer des ressources permanentes par des impôts nouveaux, portant notamment sur la bière et le tabac ; jusqu'à ces derniers temps, il avait toujours échoué. En 1904, un projet de loi avait été présenté pour supprimer les va-et-vient de fonds qui rendent le budget impérial dépendant des budgets particuliers ; le Reichstag n'a consenti qu'à restreindre le jeu de la clause de Franckenstein, sans l'abolir ; il a cependant admis une diminution des versements aux Etats et la diminution corrélative des contributions matriculaires, ce qui a réduit le budget impérial d'environ 400 millions, en la forme. Mais il a ajourné le vote des impôts nouveaux nécessaires pour assurer son équilibre, jusqu'à ce que le résultat fiscal des relèvements de droits figurant dans le nouveau tarif douanier ait pu être apprécié. En 1906, il s'est résigné à voter plus de 200 millions de taxes nouvelles, dont quelques-unes sont loin d'avoir donné le produit espéré ; il a notamment ajouté des droits sur les successions aux anciens impôts impériaux. En même temps, la loi limitait à 0 fr. 50 par tête d'habitant la somme à verser immédiatement par les Etats à titre de contribution matriculaire non couverte par les répartitions sur les impôts d'Empire ; le surplus nécessaire en cas de déficit ne devait être exigible que trois ans après, une fois les comptes apurés. Aujourd'hui, on reconnaît l'impossibilité d'exiger ce surplus, qui dépasserait les ressources dont les Etats peuvent disposer, et le Reichstag discute en ce moment (Novembre 1908) des projets qui lui ont été présentés en vue d'accroître les impôts d'Empire du chiffre colossal de 600 mil-

lions de francs par an, jugé indispensable par les gouvernements confédérés pour couvrir les dépenses normales.

Ces considérations expliquent comment le budget de l'*Empire* a été, depuis son origine, en déficit perpétuel. Dès que l'indemnité de guerre payée par la France a cessé de subvenir à une partie des dépenses, il a fallu recourir à l'emprunt. En 1873, la dette de l'ancienne Confédération était complètement éteinte et divers fonds de réserve avaient été constitués. Depuis lors, l'Empire n'a pas eu d'autre guerre à supporter que l'expédition de Chine et quelques expéditions coloniales peu importantes ; il n'a pour ainsi dire pas exécuté de travaux publics représentant une augmentation du capital national, puisque le seul réseau de voies de communication qu'il possède est celui des chemins de fer d'Alsace-Lorraine, cédé gratuitement en 1871 par la France et notablement étendu, dans les années qui ont suivi, sur les fonds de l'indemnité de guerre. Les dépenses portées comme extraordinaires ont consisté essentiellement en réfections et augmentation de l'outillage militaire et maritime, de la nature de celles qui constituent par excellence une des dépenses sans cesse renouvelables de toute grande nation. Cependant, soit pour couvrir ces dépenses, soit pour combler les déficits des budgets ordinaires, l'Empire a contracté, en 30 années, une dette qui dépassait déjà 5 milliards au commencement de 1907, et qui grossit à raison de 300 ou 400 millions par année.

Les dépenses propres de l'Empire pour l'année fiscale 1906, dégagées des reversements aux États et des dépenses afférentes aux chemins de fer, ont atteint environ 2.600 millions. Dans ce total, les charges de la dette, nulles au début du régime impérial, entrent pour 175 millions environ, sans aucun amortissement. Les dépenses ordinaires et extraordinaires de l'armée et de la marine, y compris les pensions de toute nature, (mais sans compter l'expédition coloniale du Sud-Ouest Africain, qui a absorbé en 1906 plus de 100 millions) y figurent pour 1.450 millions ; elles n'atteignaient pas 600 millions en 1875 et ne dépassaient guère 800 millions vers 1895 ; — elles montent à près de 1.700 millions dans le budget voté pour 1908. Les postes et télégraphes ont absorbé en tout environ 660 millions (non compris 80 millions de dépenses analogues faites par la Bavière et le Wurtemberg) au lieu de 140 en 1875, de 320 en 1895, — et de 750 millions votés pour 1908. Le concours de l'Empire aux pensions ouvrières pour la vieillesse et l'invalidité, qui ont commencé à fonctionner en 1891,

a déjà atteint 61 millions. On voit combien est rapide la progression des dépenses de tout ordre.

Pour y subvenir, l'Empire a encaissé en 1906 d'abord divers produits domaniaux : les chemins de fer d'Alsace-Lorraine ont donné un produit net de 35 millions, réduit à une quinzaine de millions si l'on prélève sur lui les dépenses faites pour les travaux complémentaires ; l'indemnité due par la Chine, la part de l'Empire dans les bénéfices de la Banque, ceux de l'Imprimerie impériale, les intérêts du fonds des Invalides créé en 1871 et les prélèvements sur le capital de ce fonds (qui sera bientôt épuisé) y ont ajouté environ 75 millions. Les contributions matriculaires non couvertes par les répartitions aux divers Etats ont fourni 30 millions. Les produits des postes et télégraphes ont un peu dépassé 700 millions et ont laissé, après avoir couvert les frais ordinaires et extraordinaires, un bénéfice de 45 millions, de sorte que ce service n'a presque plus le caractère d'un monopole à but fiscal. On voit qu'il restait près de 1.800 millions à couvrir au moyen d'impôts véritables ou d'emprunts.

Le timbre a produit environ 175 millions, dont 46 proviennent d'un droit sur les lots des loteries (grossis par l'existence de loteries officielles dans plusieurs Etats), 50 des valeurs mobilières, 19 des lettres de change, 30 d'un nouvel impôt sur les récépissés et billets de chemins de fer (qui n'a fonctionné que pendant 8 ou 9 mois de l'exercice), le reste des cartes à jouer, redditions de comptes, etc. Ces chiffres montrent que cet impôt est en somme léger. La taxe sur les billets des voyageurs va sans doute être supprimée, son rendement paraissant devoir rester trop faible, eu égard au mécontentement qu'elle a provoqué.

Les impôts de consommation, perçus soit à l'intérieur du pays, soit par la douane (pour les produits qui n'ont pas de similaires indigènes ou dont les similaires sont soumis à un droit intérieur), s'élèvent à environ 850 millions. Les articles frappés sont à peu près les mêmes qu'en France et en Angleterre, mais le taux des taxes est bien moindre que chez nous pour les plus importants. L'impôt sur l'alcool, perçu par des procédés assez compliqués, donne un rendement d'environ 180 millions, soit guère plus de moitié de ce qu'il donne en France, pour une population supérieure à la nôtre de 50 0/0 et pour une consommation d'alcool taxé par tête à peu près égale. L'impôt sur le tabac, avec un impôt nouveau sur les cigarettes institué en 1906, donne une centaine de millions, soit guère plus du quart du produit net obtenu par notre monopole, quoique la consommation par tête soit, en

Allemagne, une fois et demie ce qu'elle est en France. La bière ne donnait jusqu'ici que 50 millions, ce qui répond à 0 fr. 90 par hectolitre consommé dans l'Allemagne du Nord ; le droit a été à peu près doublé en 1906 et le produit brut a passé, dès l'exercice 1906-07, à 80 millions. Pour le café (qui donne 95 millions), les droits sont sensiblement moindres qu'en France ; il en est de même pour les sucres (180 millions), et une loi de 1908 vient encore de réduire l'impôt de 17 fr. 50 à 12 fr. 50 par quintal ; pour le pétrole (95 millions), les droits sont assez peu différents des nôtres ; pour le sel (75 millions), ils sont sensiblement plus élevés. Les seuls vins qui soient soumis à un impôt intérieur sont les vins mousseux (7 millions). Les autres articles taxés sont de peu d'importance.

Il convient de signaler, en passant, l'application, dans les impôts sur l'alcool et sur le sucre, du système des *contingents*, qui comporte une majoration du tarif des droits pour la partie de la production de chaque usine excédant, au cours d'une année, le chiffre qui lui a été attribué par le fisc, d'après sa production dans les années antérieures ; ce système facilite singulièrement la création des cartels, en entravant les efforts faits par les établissements nouveaux ou en voie de développement pour enlever aux autres leur clientèle.

Les droits de douane à caractère protecteur donnent, depuis le dernier remaniement des tarifs, un produit variant, suivant les années, entre 500 et 600 millions, dans lequel les céréales entrent pour 200 à 250 millions.

Le produit total des impôts impériaux s'élève ainsi à 1.500 ou 1.600 millions, sur lesquels une centaine sont abandonnés aux divers États pour couvrir les frais du service de perception dont ils sont chargés, de sorte que l'Empire en encaisse entre 1.400 et 1.500. Ainsi apparaît l'insuffisance de 300 à 400 millions, qui l'oblige à émettre des emprunts à jet continu. Une partie de ce déficit sera sans doute couverte par les impôts votés en 1906 et mis en vigueur au cours de cet exercice, lorsqu'ils atteindront leur plein rendement : en particulier, le nouvel impôt sur les successions n'a presque rien donné en 1906, en raison des délais de paiement, et son rendement est évalué à 90 millions ; mais un tiers de ce produit doit appartenir aux États. D'autre part, les dépenses votées pour 1908 excèdent de 365 millions celles de 1906, et de nouvelles charges sont en perspective en raison des engagements pris pour étendre le système des assurances sociales (déjà très développé) aux veuves et aux orphelins jusqu'ici laissés en

dehors, pour relever le traitement des fonctionnaires impériaux et les soldes des militaires (dont l'insuffisance commence à rendre difficile le recrutement des officiers), pour instituer un amortissement sérieux de la dette, etc. On conçoit donc qu'une augmentation de 600 millions dans les impôts soit reconnue nécessaire, même sans renoncer complètement à avoir un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt, pour soustraire les États à la menace de contributions matriculaires non couvertes extrêmement élevées et pour compenser les dégrèvements votés ou annoncés sur les sucres et les billets de chemins de fer.

Le projet soumis au Reichstag réalise cette augmentation principalement par des surtaxes sur l'alcool, la bière et le tabac. Pour demander aux classes aisées des sacrifices en rapport avec ceux que ces surtaxes imposeront à la population ouvrière, on élargirait les bases de l'impôt sur les successions, à peine entré en vigueur. La loi de 1906 exempte complètement les successions entre époux ou en ligne directe légitime descendante, ainsi que toutes celles de moins de 625 francs : elle établit sur les successions de 625 à 25.000 francs transmises à des ascendants, à des descendants naturels, à des collatéraux ou à des étrangers des taxes variant de 4 à 10 0/0, suivant le degré de parenté ; ces taxes sont majorées pour les parts successorales dépassant 25.000 francs, jusqu'à atteindre, pour celles de plus de 1.250.000 francs, des taux variant de 10 à 25 0/0 suivant la parenté. A cet impôt, les projets en discussion en ajouteraient un autre, d'un taux bien plus modéré, mais atteignant également toutes les successions, y compris celles qui sont recueillies par l'époux survivant ou par les descendants légitimes, lesquelles constituent l'immense majorité des transmissions héréditaires. L'accueil qui sera fait à ces diverses propositions par le Reichstag n'est pas encore connu.

La *Prusse*, qui constitue comme surface, comme population et sans doute aussi comme richesse, à peu près les deux tiers de l'Empire, a un budget qui approche de 4 milliards, déduction faite des mouvements de fonds entre lui et le budget impérial équivalant à de simples compensations. Mais les deux tiers de ses recettes proviennent des chemins de fer exploités par l'Etat. En faisant sortir du budget les recettes et les dépenses afférentes à cette exploitation, il faut en faire sortir aussi la dette, car, abstraction faite de ses origines, elle représente aujourd'hui un capital sensiblement inférieur au coût du réseau : tandis que les dépenses effectuées jusqu'à la fin de l'année fiscale 1906, pour l'acquisition ou

la construction et l'outillage des lignes, dépassent 11.500 millions, le montant total de la dette du Royaume n'atteint pas 9.700 millions, sur lesquels 5 milliards seulement sont attribués aux chemins de fer dans les écritures. L'écart s'explique moins par l'amortissement des emprunts, qui a toujours été assez faible, que par le fait que, depuis longtemps, les dépenses concernant l'extension du réseau ou l'augmentation du matériel roulant sont imputées en grande partie sur les recettes ordinaires, et ne donnent lieu à des emprunts que pour une fraction de leur montant. En accroissant ainsi, sur ses ressources annuelles, un capital industriel productif d'un gros revenu, un État ou un concessionnaire fait au fond la même chose que si, d'un côté, il l'augmentait par voie d'emprunt, comme il pourrait le faire à bon droit, et si, d'autre part, il amortissait les emprunts antérieurs d'une somme équivalente ; c'est par ce procédé que la Prusse, bien que près de la moitié de sa dette ait une origine autre que la construction des voies ferrées, en a ramené le montant total à un chiffre bien inférieur au coût effectif de son réseau.

Le produit net de l'exploitation des lignes rémunère d'ailleurs le capital, à un taux très supérieur à celui des emprunts. Ce produit s'est élevé à 850 millions en 1906-07 : on réduirait ce chiffre à 800 millions en ajoutant aux dépenses, comme il conviendrait de le faire, les retraites servies à d'anciens agents des chemins de fer sur le fond général des pensions de l'État. Les charges de la dette publique représentent environ 331 millions comme intérêts, 59 millions comme amortissement, soit en tout 390 millions, et sont par suite inférieures de 410 millions au produit net des voies ferrées. Il est vrai que le tiers ou la moitié de la différence est absorbé par les travaux complémentaires et par la construction des lignes neuves. Les recettes et les dépenses de l'exploitation diffèrent notablement d'une année à l'autre ; les variations inévitables dans l'étendue des travaux neufs engagés, des commandes antérieures de matériel, peuvent entraîner des dépenses élevées dans une année mauvaise, ou inversement. Il est donc inévitable qu'un budget lié aux résultats incertains d'une exploitation industrielle si importante se solde tantôt par de forts excédents, tantôt par des déficits, et la Prusse n'a jamais pris que des mesures insuffisantes pour parer à ces oscillations au moyen de réserves : c'est seulement en 1903 qu'un fonds de compensation a été créé, et encore joue-t-il très imparfaitement. Il n'en est pas moins vrai que les revenus des chemins de fer, après avoir couvert la totalité des dépenses des travaux neufs et des charges de la dette,

ont laissé en 1905 et 1906 un disponible de 200 ou 300 millions pour subvenir aux dépenses des autres services publics. Par contre, en 1907 et 1908, la poussée du trafic a obligé à contracter des emprunts élevés pour réaliser les compléments d'outillage devenus brusquement indispensables.

L'Etat prussien possède, en outre, des forêts, des domaines ruraux, des mines, une banque, qui lui rapportent de 450 à 500 millions de recettes brutes et environ 100 millions de recettes nettes. La loterie donne, sur 120 millions encaissés, à peu près 10 0/0 de produit net.

Les fonds de concours divers, les pensions ou droits d'inscriptions payés par les élèves dans les établissements d'instruction, les produits de ventes de matières, les recettes des administrations publiques représentant le prix de services rendus approchent de 200 millions.

Enfin, les comptes avec l'Empire se soldent par environ 45 millions d'excédents de recettes, la participation de la Prusse dans les impôts impériaux et les sommes qui lui sont abandonnées pour frais de perception excédant sa contribution matriculaire de cette somme, d'après les derniers budgets.

Cela fait en tout, avec les produits nets des chemins de fer, quelque chose comme 500 à 600 millions dont la Prusse dispose pour subvenir aux dépenses des autres services publics, avant de faire aucun appel à l'impôt ou à l'emprunt.

Les dépenses de ces services, dégagées de tout ce qui concerne la dette, les comptes avec l'Empire et l'exploitation des domaines, s'élèvent à environ 1.100 millions. Il suffit donc d'en couvrir à peu près la moitié par l'impôt, pour équilibrer le budget.

La ressource principale à laquelle il est fait appel, dans ce but, est l'impôt sur le revenu et sur le capital. Dès 1820, il avait été établi, en Prusse, une capitation graduée d'après le revenu, appelée *Classensteuer* (impôt des classes). En 1851, cet impôt fut transformé en un impôt sur le revenu, *Einkommensteuer*, mais seulement pour les revenus supérieurs à 3.750 francs, l'impôt des classes subsistant pour les autres. En 1891, un impôt unique sur le revenu fut substitué à l'ensemble de ces deux taxes ; puis, en 1893, un impôt complémentaire sur le capital, appelé *Ergænzungssteuer*, y fut ajouté. Le produit de ces deux taxes permit d'abandonner aux Communes tous les anciens impôts directs perçus jusque-là au profit de l'Etat, contribution foncière sur la propriété bâtie ou non bâtie et patentes.

Nous avons déjà exposé que l'impôt sur le revenu comporte

une exemption absolue pour les revenus inférieurs à 1.125 francs ; son taux, partant de 0,622 0/0 pour les revenus de 1.125 fr., croît d'abord rapidement, de manière à atteindre 3 0/0 pour ceux de 12.000 à 13.000 fr., puis il augmente ensuite lentement jusqu'au taux maximum de 4 0/0, appliqué à tous les revenus dépassant 125.000 francs. Il comporte en outre, à la base, quelques atténuations pour les nombreuses familles. En 1906, cet impôt a porté sur 4.675.000 contribuables et sur 13 milliards 1/2 de revenus ; il a produit 270 millions, soit en moyenne 2 0/0 des revenus taxés. Dans ce chiffre, la part des *personnes morales* entre pour 19 millions ; nous avons expliqué que, sous cette rubrique, l'impôt atteint la fraction des revenus des sociétés qui dépasse les charges des obligations et un intérêt de 3,5 0/0 sur le capital-actions et qu'il se superpose ainsi, pour le dividende excédant ce dernier chiffre, à l'impôt que paient d'autre part les actionnaires sur l'ensemble de leurs revenus de toute origine.

L'impôt sur le capital comporte l'exemption pour les fortunes inférieures à 7.500 francs, et aussi pour celles de 7.500 à 25.000 francs quand leur propriétaire n'a pas en tout 1.125 francs de revenu. Son taux, partant de 0,43 00/00 du capital, croît jusqu'à atteindre le maximum de 0,50 00/00 sur les capitaux supérieurs à 125.000 francs ; il produit plus de 50 millions.

L'ensemble de ces deux impôts directs, les seuls que perçoive la Prusse, absorbe 5 à 6 0/0 des revenus les plus taxés, qui sont les gros revenus provenant de la richesse acquise. On doit considérer ce taux comme très modéré, dans un pays où il n'existe aucun autre impôt direct d'État, ni aucun impôt sur les mutations à titre onéreux ou sur les successions en ligne directe.

Les successions collatérales ou entre personnes non parentes étaient en effet jusqu'ici seules soumises à des droits, dont le tarif variait de 1 à 8 0/0 et qui rapportaient 15 millions ; la participation de la Prusse dans l'impôt impérial va probablement remplacer cette perception. Le timbre produit 65 millions. Enfin, les frais de justice et quelques autres analogues comprenant à la fois un impôt et la rémunération de certains services, joints aux amendes, fournissent 130 millions.

Avec une vingtaine de millions de péages sur les canaux ou dans les ports, le total des impôts perçus par le gouvernement prussien arrive à 550 millions tout au plus.

Les autres *États* de l'Empire, sans avoir, à beaucoup près, une situation aussi prospère, possèdent, comme la Prusse, des

chemins de fer et des domaines dont les produits allègent notablement les charges des contribuables. Les mouvements de fonds entre eux et l'Empire s'équilibrent à peu près en recettes et en dépenses ; les versements compensatoires que les Etats de l'Allemagne du Sud font au Trésor impérial, pour représenter leur part des impôts impériaux qu'ils ne supportent pas, joints aux contributions matriculaires de l'ensemble des Etats secondaires, équivalent à peu près à la participation de ces Etats dans les impôts d'Empire augmentée des retenues faites par eux pour frais de perception. Dégagés de ces sommes, leurs budgets atteignent environ 2.200 millions, dont les recettes des chemins de fer constituent à peu près le tiers. Leurs réseaux représentent un capital de plus de 5 milliards 1/2, qui a donné un produit net d'exploitation de 240 millions en 1906. Ils ne compenseraient, à eux seuls, ni le capital des dettes publiques, qui approche de 6 milliards 1/2, ni les charges de ces dettes, qui atteignent 245 millions pour les intérêts et 50 pour l'amortissement. Mais l'écart est largement comblé par les domaines, forêts, mines, etc., qui donnent près de 300 millions de produits bruts et de 80 millions de recettes nettes. Les services spéciaux des postes et télégraphes subsistant en Bavière et en Wurtemberg, les loteries, etc., donnent aussi un mouvement de fonds de près de 200 millions, avec un produit net d'une trentaine. Ainsi, toutes les charges de la dette payées, ces diverses sources de revenus laissent 50 ou 60 millions d'excédents, pour contribuer aux dépenses normales des services publics, qui atteignent environ 750 millions, après déduction des frais d'exploitation des chemins de fer, postes et télégraphes, domaines, loteries, etc. Les fonds de concours, les recettes des écoles ou des divers services publics apportent encore plus de 100 millions, de sorte qu'il reste à peu près 600 millions à couvrir par les impôts ou les emprunts.

Pour répondre à ces besoins, les contributions directes fournissent environ 320 millions, provenant principalement d'impôts généraux sur le revenu, sauf en Bavière et en Alsace-Lorraine où subsiste un système d'impôts directs sur les sources ou les signes de la richesse analogues aux nôtres. Les impôts de consommation représentent une centaine de millions, dont les trois quarts proviennent de la bière, soumise dans le Sud, comme nous l'avons dit, à des impôts spéciaux beaucoup plus élevés que l'impôt impérial perçu dans le Nord. Les droits de timbre et d'enregistrement donnent une quarantaine de millions, les successions presqu'autant, les frais de justice ou rémunération de services

administratifs une centaine de millions. En y ajoutant les droits de ports, très productifs dans les villes hanséatiques, et quelques péages et taxes diverses, on arrive à 600 millions pour le produit des impôts. Ainsi les États secondaires, avec une surface et une population moitié moindres, perçoivent plus de contributions que la Prusse, dont le budget est alimenté surtout par les énormes produits des chemins de fer.

Même avec cette taxation plus lourde, l'ensemble des budgets ordinaires des États secondaires ne laisse pas un excédent sur les dépenses ordinaires suffisant pour subvenir aux travaux neufs ou d'amélioration des chemins de fer et à ceux des ports, qui sont considérables à Hambourg et à Brême. Leur dette s'accroît donc de sommes à peu près égales aux dépenses faites pour ces travaux, qui ont en partie le caractère de placements industriels.

Dans l'ensemble, nous trouvons en Allemagne un budget dans un état de déficit constant que rien ne justifie, celui de l'Empire, — un budget au contraire assez au large pour accroître chaque année sur ses ressources ordinaires l'outillage national, celui de la Prusse, — enfin un groupe de budgets dans des situations intermédiaires, ceux des autres États. Les impôts qui les alimentent (en y comprenant les produits nets de la poste) s'élèvent ensemble entre 2.700 et 2.800 millions. Dans ce total, les impôts directs entrent pour moins de 650 millions et les impôts sur les transactions, les successions et les frais de justice pour un peu plus de 550 millions ; les impôts de consommation jouent donc le rôle principal. Dans le plus important des États confédérés, la Prusse, le mode de taxation intérieure exonère presque de tout impôt les petits revenus ; mais les droits de douane, fort élevés, qui relèvent la rente du sol en augmentant beaucoup le prix des aliments essentiels des classes populaires, rejettent en réalité sur celles-ci la part des charges publiques qui est censée supportée par la propriété foncière.

Il y a 3 ou 4 ans, le produit total des impôts d'État, en Allemagne, était encore inférieur de 800 millions, soit d'un quart environ, à ce qu'il était en France. L'écart n'est plus aujourd'hui que de 400 millions. La nécessité de mettre fin aux emprunts continus, en créant de nouveaux impôts d'Empire qui porteront le total à un chiffre au moins égal au nôtre, est à peu près unanimement reconnue en Allemagne. Le Reichstag, partageant les faiblesses communes à presque toutes les assemblées électives, a longtemps repoussé tous les projets qui lui ont été soumis dans

ce but, — sans d'ailleurs avoir l'énergie d'arrêter la folie d'armements terrestres et maritimes qui creusait le déficit et qui imposait à l'Europe entière le même accroissement constant de dépenses ruineuses et improductives. Aujourd'hui, il est appelé à voter des augmentations d'impôts dont on peut dire, avec le Ministre des Finances de l'Empire, que « jamais, jusqu'ici, un gouvernement n'a eu à présenter, en pleine paix, des demandes aussi élevées à la représentation nationale ».

Mais l'exposé qui précède montre qu'il existait en Allemagne une réserve de matières imposables bien moins frappées qu'en France ou en Angleterre et susceptibles de fournir de larges ressources. Les successions, jusqu'ici à peu près indemnes, l'alcool et le tabac, pourraient à eux seuls combler le déficit, sans que les impôts dont il faudrait les frapper pour cela atteignissent le taux des taxes perçues chez nous aujourd'hui, et la bière et le vin pourraient encore y ajouter des ressources notables.

Nous n'avons pas de relevé complet et récent des *taxes locales* en Allemagne. En Prusse, l'ensemble des impôts perçus pour les provinces, les cercles, les villes et autres autorités locales, s'élevait en 1899 (dernière statistique dont nous ayons connaissance) à 522 millions, comprenant, il est vrai, quelques rétributions scolaires ou autres ; ce chiffre dépassait sensiblement à cette date celui des impôts du Royaume qui, nous l'avons vu, est extrêmement faible. Depuis lors, les taxes locales ont certainement beaucoup augmenté ; elles se composent surtout des anciens impôts directs abandonnés par l'État et perçus aujourd'hui par lui au profit des communes, ainsi que de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu qui vont jusqu'à le doubler dans certaines localités. Dans les petits États secondaires, le budget national comprend une partie des services classés ailleurs comme provinciaux, et même, dans les villes hanséatiques, il se confond avec le budget municipal, de sorte que les budgets locaux sont relativement moindres. Mais l'essor de la population a amené un développement des agglomérations urbaines qui a beaucoup accru leurs budgets. L'accroissement a été d'autant plus rapide que les exploitations en régie de services productifs de revenus, sans être aussi développées qu'en Angleterre, sont cependant assez importantes ; les dettes municipales sont par suite assez élevées. D'après des renseignements donnés au Reichstag à propos des projets de nouveaux impôts, le total des taxes perçues en Allemagne par les autorités locales de toute nature atteindrait environ 1275 millions, et leurs dettes 7 milliards 1/2.

Au total, il semble que la population allemande arrive à payer actuellement, comme la population française, à peu près 4 milliards d'impôts. Mais ce chiffre représente 65 francs seulement par tête d'habitant, tandis qu'en France, il répond à 105 francs par tête. Quelle est la proportion du prélèvement ainsi opéré à l'ensemble des revenus privés ? Pour le calculer, nous n'avons sur ces revenus que des données assez vagues ; mais nous inclinons à croire que leur montant est aujourd'hui sensiblement supérieur à ce qu'il est en France. L'Allemagne a un territoire de même surface que le nôtre, moins fertile en moyenne au point de vue agricole, mais bien mieux doté de mines de toute nature. La population est certainement moins aisée que la population française, mais, comme nombre, elle dépasse une fois et demi l'effectif de celle-ci. Si l'épargne placée en titres d'État ou en obligations est notablement moins considérable en Allemagne, la grande industrie, plus largement pourvue de houille et de bras, est bien plus active. M. Schmoller donnait récemment une estimation des revenus en Allemagne qui conduirait à attribuer à l'ensemble de ceux des particuliers une valeur d'environ 30 milliards, soit à peu près 480 francs par tête en Allemagne contre 640 en France, et ce chiffre paraît pouvoir être admis.

Dans cette hypothèse, un même total d'impôts généraux et locaux, atteignant plus de 16 0/0 des revenus privés en France, en représenterait moins de 14 0/0 en Allemagne. Les différences que nous avons signalées, dans le régime fiscal des deux pays, portent à croire que la proportion des impôts aux revenus diffère aujourd'hui de l'un à l'autre dans une mesure sensiblement supérieure à celle qu'indiqueraient ces coefficients. La population prussienne, certainement moins imposée que celles des autres États, supporte sans aucun doute des taxes bien moins lourdes que la nôtre ; celle des États secondaires est probablement aussi un peu moins chargée d'impôts. La différence était beaucoup plus sensible il y a quelques années, avant l'impulsion donnée par l'Empereur aux dépenses militaires et navales. Les nouveaux impôts demandés au Reichstag la feraient disparaître presqu'entièrement, si l'on s'en rapportent à l'évaluation donnée ci-dessus de la fortune des deux pays : ils laisseront cependant le taux de taxes nombreuses et importantes sensiblement au-dessous de celui qui est atteint chez nous.

Ce qui constitue en tout cas un grand avantage pour l'Allemagne, c'est que sa dette est, on peut le dire, insignifiante. Celle de l'Empire, dont le développement injustifié est la marque d'une

gestion très médiocre, reste cependant faible, eu égard aux ressources du pays. Celles des États particuliers et des Villes ont pour contre-partie, d'un côté, des domaines anciens assez productifs et, de l'autre, des réseaux de chemins de fer dont l'un, celui de la Prusse, est très lucratif, et dont les autres sont presque rémunérateurs : les charges totales de la dette pèsent donc fort légèrement sur les contribuables allemands, tandis que les contribuables français doivent payer chaque année un milliard pour couvrir les dépenses du passé.

C. — Autres États. — Nous ne saurions entrer, en ce qui concerne les divers États de l'Europe, dans une analyse semblable à celle que nous venons de faire pour les deux grandes puissances voisines et rivales de la France. Nous ne pouvons pas non plus résumer les chiffres qu'on trouve dans diverses publications en les réunissant sous la forme d'un tableau qui rapprocherait nécessairement des choses nullement comparables. Nous nous bornerons donc à indiquer, en quelques mots, le montant et le caractère essentiel des budgets des principaux États.

A l'inverse de l'Angleterre et de l'Allemagne, l'*Italie* nous offre l'exemple d'un pays qui, comme la France et même plus encore qu'elle, a dû faire appel aux forces contributives des citoyens jusqu'à leur limite extrême, pour subvenir aux besoins créés par des dépenses excessives. Le montant total du budget de la monarchie, dans les premières années qui suivirent la création de l'unité italienne, de 1864 à 1870, variait entre 1 milliard et 1.200 millions ; il augmenta rapidement, après l'annexion de Rome, jusqu'à dépasser 1.800 millions en 1883. Pendant toute cette période d'organisation, les dépenses excédaient notablement les recettes normales, si bien que la dette fut portée, par une série d'emprunts extérieurs, du chiffre de moins de 3 milliards, représentant le passif des anciens États fusionnés, à plus de 11 milliards ; en même temps, l'État aliénait pour près d'un milliard de biens, provenant surtout de l'ancien domaine ecclésiastique, en affectant au service du culte les deux tiers du produit des biens sécularisés. De 1883 à 1896, les dépenses restèrent comprises entre 1.800 et 1.900 millions, et la dette continua à grossir, lentement il est vrai, jusqu'à près de 13 milliards. Le développement prématuré donné aux armements et à la construction des chemins de fer entraînait pour les contribuables des charges excessives, qui entravaient l'essor de la prospérité publi-

que ; de 1887 à 1897, l'Italie traversa une période de dépression, marquée par la difficulté d'équilibrer le budget et par l'échec de plusieurs tentatives faites à grands frais pour sortir du régime du papier-monnaie déprécié. Depuis la chute de M. Crispi, les finances italiennes ont été, au contraire, gouvernées avec beaucoup de sagesse ; de 1897 à 1901, les dépenses ont été en moyenne inférieures de 80 millions à ce qu'elles étaient dans la période précédente et si, depuis lors, elles ont repris leur marche ascendante, c'est dans une mesure modérée, de sorte que les derniers budgets se sont soldés en excédent. Le cours forcé des billets de banque a pu être aboli et l'essor industriel de l'Italie septentrionale permet au pays de supporter plus aisément les charges qui l'accablaient il y a quelques années.

Les derniers budgets ont été modifiés profondément par deux opérations considérables, la conversion de la rente et la reprise des chemins de fer. La dette consolidée italienne était du type 5 p. cent, mais le revenu était en réalité réduit à 4 p. cent par l'impôt sur les revenus mobiliers, dans le rendement duquel la retenue sur le coupon de la rente entrait pour un tiers. La conversion opérée en 1906 y a substitué une rente 3 3/4 p. cent franche de toute taxe (dont l'intérêt tombera à 3 1/2 p. cent en 1912), ce qui a fait disparaître des écritures, en dépense et en recette, la fraction du coupon jadis absorbée par l'impôt. D'autre part, l'Etat est depuis longtemps propriétaire des principales lignes de chemins de fer, rachetées par lui à partir de 1875 et développées principalement à ses frais depuis lors ; ces lignes avaient été affermées pour 20 années à dater du 1er juillet 1885 ; à l'expiration du bail, les contrats d'affermage n'ont pas été renouvelés et l'Etat a repris l'exploitation des lignes qui lui appartenaient déjà, il a racheté les plus importantes de celles qui faisaient encore l'objet de concessions et il a dû faire des dépenses considérables, tant pour reprendre l'outillage appartenant aux Compagnies fermières que pour compléter les installations et le matériel, devenus très insuffisants au cours de la période d'incertitude qui avait précédé le changement de régime. Les intérêts des emprunts contractés à cet effet s'ajoutent aux charges de la dette, tandis que les recettes et dépenses de l'exploitation n'apparaissent dans le budget que par le produit net versé au Trésor après le prélèvement de certaines charges.

Le total de la dette publique approche de 14 milliards et les charges annuelles dépassent 500 millions. Le réseau de l'Etat, qui représente un capital de 5 milliards 1/2, a donné en 1906-07 un

produit net d'exploitation montant à 93 millions seulement, sur lesquels 10 sont versés à quelques compagnies secondaires dont l'État exploite les lignes et 30 sont affectés à couvrir diverses charges.

Les dépenses principales, après le service de la dette, proviennent de l'armée et de la marine, qui coûtent près de 450 millions; la dépense correspondante n'était que de 271 millions en 1881, mais elle atteignait 481 millions en 1890.

L'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires dépasse 2 milliards, non compris les recettes et dépenses d'exploitation des chemins de fer qui figurent dans un compte à part, mais y compris les travaux neufs et complémentaires. Une partie de ceux-ci est légitimement couverte au moyen d'emprunts. Le rachat des voies ferrées y a ajouté, dans les derniers exercices, des dépenses que nous laissons de côté, en raison de leur caractère anormal. Les revenus patrimoniaux atteignent à peine 100 millions, en y comprenant tout le produit net tiré des chemins de fer. Le service des postes et télégraphes, pour 110 millions de recettes brutes, n'en donne qu'une dizaine de produit net. La loterie, pour 80 millions encaissés, en donne 35 de bénéfices. Deux monopoles fiscaux procurent au Trésor environ 320 millions de recettes et 250 millions de produit net, savoir : plus de 180 pour le tabac, près de 70 pour le sel.

Les autres impôts de consommation et les droits protecteurs fournissent environ 600 millions, dont 75 proviennent du sucre, 40 seulement de l'alcool (la consommation n'atteint pas 75 centilitres par habitant), 30 des taxes supplémentaires perçues par l'État sur les transports par chemins de fer sous le nom d'impôts, plus de 300 des douanes. Les droits de douane sur les céréales, établis dans un but de protection, donnent un produit variant, suivant les récoltes, entre 25 et 100 millions. Jusqu'en 1884, la consommation intérieure du blé était également frappée par l'impôt de la *mouture*, très critiqué à bon droit, qui produisait plus de 80 millions par an.

Les contributions directes donnent plus de 450 millions; un cinquième de ces recettes provient de l'impôt sur les terres, un peu plus d'un cinquième de l'impôt sur les maisons et le surplus de l'impôt par cédules sur les revenus mobiliers, dont nous avons déjà parlé. Le taux de cet impôt atteint en principe, depuis 1894, la proportion exorbitante de 20 0/0, qui n'est d'ailleurs appliquée sans réduction qu'aux fonds d'État (autres que la rente convertie en 1906), aux titres garantis par l'État et aux emprunts com-

munaux et provinciaux (cédule A_1); l'impôt est réduit à 15 0/0 pour les autres revenus de capitaux mobiliers (cédule A_2), à 10 0/0 pour les revenus commerciaux ou industriels provenant à la fois du capital et du travail (cédule B), à 9 0/0 pour ceux qui sont dus au travail seul (cédule C), enfin à 7,50 0/0 pour les salaires des fonctionnaires publics (cédule D). Les revenus de moins de 400 francs sont exempts, et ceux de 400 à 800 francs bénéficient, dans les trois dernières cédules, de certaines atténuations. Cet impôt paraît donner lieu à des fraudes énormes, pour toute la partie qui n'est pas perçue au moyen de retenues sur des coupons ou des salaires.

Les droits de timbre et d'enregistrement procurent au Trésor près de 200 millions, dont guère plus de 40 pour les successions, bien que l'impôt ait été rendu progressif en 1902 et qu'il comporte, en moyenne, des taux à peu près aussi élevés qu'en France.

Au total, dans les recettes de l'État, celles qui ont à proprement parler le caractère d'impôts entrent pour environ 1.500 millions.

Aux chiffres, déjà très élevés, de la dette et des taxes nationales, les *budgets locaux* en ajoutent d'autres également considérables : près de 2 milliards de dettes, 500 millions d'impôts, dont les deux tiers sont des contributions directes. Le domaine industriel des municipalités est resté, jusqu'à ces derniers temps, beaucoup moins considérable qu'en Angleterre ou en Allemagne. Une loi récente, du 29 mars 1903, a autorisé l'exploitation en régie, par les villes, non seulement des entreprises de transport ou de distribution d'eau, de gaz, et d'énergie électrique, qui sont des services publics par leur nature, ainsi que des marchés, des abattoirs, des bains publics, des asiles de nuit, de l'affichage public, qui peuvent à la rigueur être assimilés à ces services, mais aussi des moulins, boulangeries, pharmacies, pépinières, séchoirs de grains, qui sont essentiellement du domaine de l'industrie privée. Malgré toutes les précautions prises par la loi pour assurer à ces entreprises une gestion aussi indépendante que possible, il est bien à craindre que leur extension n'accroisse dans une proportion singulière les impôts municipaux.

Le montant total des *dettes publiques* italiennes, atteignant 16 milliards, équivaut peut-être au quart de l'ensemble des fortunes privées, que les évaluations les plus sérieuses estimaient, il y a quelques années, au-dessous de 60 milliards. Le produit des *impôts* généraux ou locaux s'élève à 2 milliards, soit environ 60 francs par tête. Ils absorbent sans doute une proportion du revenu national au moins égale à celle que le chiffre

double des impôts perçus en France prélève sur le total des revenus des Français. La superficie de l'Italie dépasse un peu la moitié de celle de la France ; avec une agriculture qui n'est certes pas plus florissante, un sous-sol moins riche encore et une industrie infiniment moins active, elle nourrit difficilement une population inférieure d'un septième seulement. La richesse acquise ne paraît guère atteindre que le tiers ou le quart de la nôtre, et les salaires semblent à peine supérieurs, en moyenne, à la moitié de ce qu'ils sont chez nous ; en outre, le grand nombre des enfants diminue la proportion des travailleurs dans la population totale. Si l'on admet, avec M. Leroy-Beaulieu, que le revenu par tête était récemment encore moitié de ce qu'il est chez nous, l'impôt en absorberait 16 ou 17 0/0. On s'explique donc qu'il ait été difficilement supporté, jusqu'à ces derniers temps, et que la situation se soit améliorée seulement peu à peu, depuis une dizaine d'années, sous l'influence d'une politique financière prudente, coïncidant avec un progrès économique marqué dans une partie du pays.

La *Belgique* a un budget ordinaire de 600 millions, un budget extraordinaire d'une centaine de millions et une dette approchant de 3 milliards 1/2, qui peuvent sembler assez élevés pour un pays dont la population n'excède guère le sixième et dont la surface n'atteint qu'un dix-huitième de celles de la France. Mais le capital des chemins de fer de l'Etat représente les deux tiers de la dette ; grâce à l'intensité du trafic, malgré des tarifs assez bas et une exploitation assez coûteuse, leur produit net couvre également près des deux tiers des charges de la dette, y compris les amortissements et les annuités dues pour le rachat de certaines lignes. Leurs recettes, jointes à celles des postes et télégraphes, constituent la moitié du budget, et les impôts nationaux n'atteignent pas 300 millions. Ils se composent pour près d'un quart d'impôts directs, assez analogues aux nôtres, pour près d'un quart également de taxes sur les transactions et les successions, pour un peu plus de moitié de droits de consommation ; ces derniers, aussi bien que les droits de douane, épargnent les objets de première nécessité, le sel, le blé, etc. ; le tabac est à peine taxé.

Les taxes ayant le caractère de véritables impôts perçues soit par les localités (provinces et villes), soit par l'Etat à leur profit, grossissent tout au plus de 50 0/0 les sommes demandées aux contribuables. Les octrois ont été abolis en 1860 et l'Etat a abandonné aux communes, en échange, une partie du produit des

impôts indirects nationaux : il leur a abandonné de même, en 1889, le produit des droits de douane sur la viande.

Dans l'ensemble, la situation financière de la Belgique est excellente. Sa neutralité perpétuelle lui permet de réduire ses dépenses militaires à un chiffre très bas, ne dépassant pas beaucoup 60 millions. Grâce à la densité de la population, à la fertilité du sol et à la richesse du sous-sol, les voies de communication desservent une circulation active et les travaux exécutés pour leur développement sont rarement improductifs. Aussi semble-t-il bien qu'eu égard à sa richesse, la Belgique soit notablement moins imposée qu'aucun des pays que nous avons passés en revue jusqu'ici. Les impôts généraux et locaux s'élèvent peut-être au total à 60 francs par tête, comme en Italie, pour un pays où la richesse acquise est considérable et où les salaires, sensiblement plus bas que dans la partie Nord de la France, ne sont sans doute pas inférieurs, en moyenne, à ce qu'ils sont dans l'ensemble de notre pays. D'après les évaluations les plus autorisées, le rapport des impôts au total des revenus privés serait peut-être la moitié de ce qu'il est chez nous.

L'*Espagne* a un budget dépassant un milliard de pesetas, qui équivalent à 1 franc au pair, mais qui subissent une perte au change comprise généralement entre 1/3 et 1/5 dans les dernières années. Le service de la dette, qui approche de 10 milliards, absorbe près de 400 millions. Les dépenses militaires et maritimes, y compris les forces de police intérieure, ne dépassent guère 200 millions. Les impôts constituent les seules ressources de l'État ; les contributions directes et l'enregistrement y entrent pour près de moitié et les taxes indirectes pour un peu plus de moitié.

L'*Autriche-Hongrie* a deux budgets distincts, pour les deux parties de la monarchie, et un budget commun, presqu'exclusivement militaire, dont les dépenses se partagent dans la proportion de 63,6 0/0 pour l'Autriche et de 36,4 0/0 pour la Hongrie.

En groupant l'ensemble avec le budget de la Bosnie-Herzégovine, administrée pour le compte commun, on constate que le total des dépenses ordinaires et extraordinaires atteignait en 1906 environ 3.200 millions, dans lesquels les dépenses militaires entraient pour environ 550 millions. Les charges des diverses dettes, dont le montant approchait de 16 milliards et allait en croissant, lentement mais constamment, y figuraient pour plus de 600 millions. Sur cette somme, les recettes nettes des chemins de fer apparte-

nant aux deux Etats ne fournissaient guère que 200 millions (non compris 50 millions d'impôts sur les transports, pesant également sur les voyageurs et les marchandises empruntant les réseaux concédés), bien que le capital dépensé pour le rachat et l'extension de ces chemins de fer atteignit près de 6 milliards. Depuis cette époque, l'Autriche, où les meilleures lignes étaient encore exploitées par des compagnies, a entrepris de les racheter, ce qui grossit très notablement ses dettes et son budget.

Dans les recettes des deux Etats, le produit brut des réseaux exploités par eux entrait en 1906 pour plus de 600 millions, celui des exploitations forestières, minières, agricoles et industrielles pour près de 200 millions, celui des postes et des télégraphes pour plus de 200 millions. Les recettes ayant le caractère d'impôts d'Etat, pour l'ensemble de l'Autriche et de la Hongrie, montent à 1.900 millions (en comptant les monopoles pour leur produit net seulement) soit à environ 40 francs par tête, non compris les taxes locales ; les impôts directs y entrent pour moins de 600 millions et ceux de timbre et d'enregistrement pour 250 ; les successions en ligne directe sont presqu'exemptes.

Le budget de la *Russie* est un de ceux qui présentent les caractères les plus particuliers, en raison de l'importance du domaine privé de l'Etat. D'après les comptes de 1906, le budget ordinaire s'est élevé aux chiffres énormes de plus de 6 milliards en recettes et de près de 5 milliards 1/2 en dépenses, dont 1 milliard 1/2 pour la défense nationale. L'excédent des recettes ordinaires est absorbé chaque année par un budget extraordinaire qui est en outre alimenté par l'emprunt.

La dette s'élevait à la fin de 1906 à 23 milliards, comportant 1 milliard de charges annuelles. Mais les chemins de fer de l'Etat représentaient un capital de près de 10 milliards, ayant donné un produit brut de 1.300 millions et un revenu net de 320 millions seulement, par suite des déficits des lignes transsibériennes. La liquidation des désastres de la guerre avec le Japon et des troubles qui l'ont suivie a encore nécessité depuis des emprunts importants ; la réfection du chemin de fer transsibérien et son prolongement en territoire russe sur Vladivostock, récemment décidé, y ajouteront des sommes considérables, pour des extensions plus propres à réduire qu'à accroître le produit net.

Les revenus des biens domaniaux entrent dans le budget pour 300 millions ; les remboursements d'avances de diverse nature y figurent pour 100 millions. Les redevances payées à titre de rachat

des terres données aux anciens serfs affranchis, qui fournissaient plus de 200 millions en 1905 et près de 100 millions encore en 1906, sont aujourd'hui abandonnées.

Dans les recettes totales de 1906, les produits des véritables impôts paraissent figurer pour 3.400 millions seulement; les contributions directes n'y sont comprises que pour un peu plus de 400 millions, les droits d'enregistrement pour moins de 300, les douanes pour 650 millions et les contributions indirectes pour une somme légèrement supérieure. Il faut y ajouter le produit du monopole de l'alcool, étendu progressivement à toutes les provinces de l'Empire en Europe et à une partie de la Sibérie, qui a donné 1.860 millions de recettes brutes, et 1.300 millions de recettes nettes représentant environ 300 francs par hectolitre d'alcool pur consommé. Le montant des impôts d'Etat paraît atteindre quelque chose comme 30 francs par tête d'habitant, et les impôts locaux, consistant surtout en contributions foncières, augmentent ce chiffre d'à peu près un cinquième.

Les *Etats-Unis* présentent cette situation toute particulière d'un peuple qui, loin d'avoir peine à faire face à ses charges, a paru à maintes reprises plutôt embarrassé par l'excès de ses ressources. Les tarifs douaniers, maintenus et relevés, sinon établis, dans un but protectionniste bien plus que fiscal, ont donné constamment des produits tels, que la plupart des exercices se soldent par des excédents; c'est ce qui a permis d'amortir avec une promptitude sans précédent la dette de 15 milliards contractée pendant la guerre de la Sécession. Le revenu du gouvernement fédéral qui, de 1901 à 1905, était compris entre 3.500 et 3.600 millions, est monté brusquement en 1906-07 à 4.300 millions, par suite surtout de l'augmentation du produit des droits de douane dans une période de prospérité exceptionnelle. Sur le total, 1.700 millions proviennent de ces droits, 1.400 des impôts intérieurs sur le tabac et les boissons fermentées, 950 des postes et télégraphes et 250 de sources diverses, dont la plus importante est la vente des terres de colonisation. Des droits de timbre et de succession, établis pendant la guerre avec l'Espagne, ont été abolis depuis. En dehors des droits de douane, le seul impôt vraiment lourd est l'impôt sur l'alcool, qui atteint 245 francs par hectolitre. Le total des recettes fédérales ayant le caractère d'impôts ne représente pas 40 francs par tête d'habitant.

Les dépenses ont été fortement accrues, dans ces dernières années, par suite surtout de l'impulsion donnée à la construction

des navires de guerre. Elles étaient arrivées à dépasser les recettes de 1903 à 1905 ; pour le dernier exercice, elles ont atteint 3.950 millions, laissant de nouveau un excédent considérable. La dette, réduite à moins de 5 milliards, n'impose que 120 millions de charges. Les trois grosses dépenses sont : 1° le service postal et télégraphique, qui coûte plus qu'il ne rapporte, 1 milliard pour 1906-07 ; 2° les pensions distribuées, surtout dans un but électoral, aux vétérans de la guerre de la Sécession, qui atteignent 720 millions ; 3° les dépenses militaires, qui ne dépassaient guère 400 millions en tout avant la guerre avec l'Espagne, mais qui atteignent aujourd'hui 500 millions pour la Guerre et autant pour la Marine. Les travaux publics relevant de l'Union ont absorbé 150 millions pour les rivières, les accès des ports et les phares, et à peu près autant pour le Canal de Panama.

Pour se faire une idée réelle du poids des impôts aux Etats-Unis, il faudrait réunir au budget général les budgets des Etats et des localités, qui subviennent à une forte part des dépenses figurant chez nous au budget national et qui sont alimentés surtout par des contributions directes. D'après une statistique afférente à 1902, les dettes des Etats et des Comtés atteignaient 2.200 millions et celles des municipalités 6.800 millions. Les dépenses annuelles de ces autorités absorbaient 5.600 millions, sur lesquels 3.600 millions provenaient d'impôts sur le capital. L'estimation administrative des biens servant de base à ces impôts était de 180 milliards, ce qui ferait ressortir la taxe au taux énorme de 2 0/0 par an sur le montant du capital. Mais il faut observer que l'évaluation ainsi faite de ce montant ne dépassait guère le tiers de celle qui était donnée vers la même époque de la richesse acquise aux Etats-Unis, et que les salaires et bénéfices d'entreprises ne sont pas soumis à l'impôt.

Bien que les taxes locales excèdent ainsi notablement celles que perçoit le pouvoir central, il est certain que la grande confédération américaine, occupant un pays plus étendu que l'Europe, doué d'admirables richesses minières et mis en valeur par 84 millions d'habitants laborieux et entreprenants, reste grevée de contributions relativement légères. Ayant presqu'amorti sa dette et ne redoutant aucun ennemi à portée de diriger contre elle des attaques vraiment dangereuses, elle peut supporter les prodigalités électorales et les accès récents d'impérialisme, sans que le fardeau des impôts, comparé à la richesse publique, approche de ce qu'il est dans les pays d'Europe, obligés de supporter le poids d'un long passé de guerres et de se tenir prêts à toutes les

éventualités qui peuvent naître des rivalités et des frottements inévitables entre voisins et anciens ennemis, constamment armés de toutes pièces.

III. Conclusions. — A. — Comparaison du poids des impôts et des services rendus par l'État, en France et a l'étranger. — Les rapprochements que nous venons de faire, si sommaires et si incertains qu'ils soient, mettent en évidence l'écart sensible qui existe entre les charges fiscales supportées par le peuple français et celles des principaux peuples avec lesquels il est en concurrence industrielle et commerciale ou en rivalité politique : comparés au total des revenus privés, les impôts payés en Allemagne et en Angleterre, même après les augmentations récentes amenées par l'impérialisme dans ces deux pays et par le socialisme municipal dans le second, représentent une charge inférieure jusqu'ici d'un cinquième ou d'un sixième à celle que nous supportons ; en Belgique, la différence est de moitié, et très probablement les États-Unis sont encore plus favorisés ; seule, l'Italie paraît payer des contributions sensiblement proportionnelles aux nôtres, et certainement plus pénibles à acquitter pour une population qui subvient plus difficilement à ses besoins.

Au point de vue de l'impôt en nature constitué par le service militaire obligatoire, la population française paraît être celle qui supporte les plus lourdes charges effectives. Les charges de cet ordre sont nulles en Angleterre et aux États-Unis, très faibles en Belgique. L'Allemagne et l'Italie ont une législation militaire analogue à la nôtre : pour en apprécier les effets réels, qui dépendent de la manière dont elle est appliquée autant que de la durée légale du service, le moyen le plus simple est de rapprocher du chiffre de la population celui de l'effectif entretenu en permanence sous les drapeaux, effectif dont les officiers, sous-officiers et soldats restés volontairement au service ne représentent, dans les trois pays, qu'une petite fraction ; or, l'Allemagne, avec une population supérieure de plus de 50 0/0 à celle de la France, entretient sur le pied de paix une armée et une marine qui, réunies, comptent un nombre d'hommes à peine supérieur aux nôtres ; l'Italie, avec une population dépassant les cinq sixièmes de celle de la France, entretient des effectifs moitié moindres. Les résultats seraient analogues pour toutes les autres puissances.

Si cette importance exceptionnelle des charges publiques de toute nature dans notre pays n'était constatée que par les économistes français, on pourrait soupçonner leurs conclusions d'être

influencées par la tendance naturelle de chacun à croire son fardeau plus lourd que celui des autres, ou par le désir de répandre dans l'opinion des idées de prudence. Mais les savants étrangers sont d'accord sur ce point avec les nôtres ; le professeur Wagner, dont nous citions l'avis sur ce point au début du présent volume, exprime l'opinion générale en signalant, comme un fait singulier et remarquable, la manière dont la France accepte et supporte « le fardeau extraordinairement lourd de ses impôts ».

Il ne faut pas considérer le chiffre seul de l'impôt, même dégagé ainsi que nous avons essayé de le faire de tout ce qui porte ce nom sans être un impôt véritable, comme une mesure absolue des charges auxquelles l'État et ses subdivisions soumettent les particuliers ; il faut tenir compte, en effet, de la *contre-partie*, des avantages que le contribuable reçoit en échange de ses sacrifices. Pour lui, comme pour quiconque paye, l'important est de savoir s'il en a *pour son argent*. Or, à cet égard, il peut y avoir, d'un pays à un autre, des différences appréciables, bien que les attributions générales de la puissance publique tendent de jour en jour à s'uniformiser chez tous les peuples civilisés, qui de plus en plus se modèlent les uns sur les autres. Il faut donc, pour compléter notre comparaison, nous arrêter un moment sur l'étendue plus ou moins grande des services rendus par les administrations publiques aux citoyens, en France ou à l'étranger.

Ces services se distinguent financièrement en deux grandes catégories : les uns sont *payés* directement et individuellement par chacun de ceux à qui ils sont rendus ; les autres sont *gratuits*, et le prix en est couvert par le produit de l'ensemble des impôts, sans qu'aucune tentative soit faite pour établir une corrélation entre la contribution de chacun et les avantages qu'il reçoit. En organisant les premiers, l'État agit à peu près comme ferait un industriel quelconque, qui offrirait au même prix que lui les mêmes denrées ou les mêmes services, tandis que, dans le fonctionnement des autres, il agit comme puissance publique, mettant d'office à la disposition de tous certains avantages dont il répartit le coût par voie d'autorité.

Juridiquement, les recettes qui constituent le *paiement de services* ont souvent le caractère d'impôts ; économiquement, il importe de les distinguer. C'est ce que nous avons tâché de faire, en regrettant que la langue financière française n'ait, pour désigner cette catégorie de revenus publics, aucun terme spécial équivalent aux dénominations couramment employées en alle-

mand (*gebühren*) ou en anglais (*fees*). Mais la distinction n'est pas toujours facile. Lorsque l'État organise un service payé, il l'érige souvent en monopole, et il majore ensuite les prix de manière à y comprendre un véritable impôt ; tel est le cas pour la régie des tabacs, partout où elle existe, et pour celle des postes et des télégraphes dans beaucoup de pays. Inversement, certaines prescriptions qui paraissent avoir un but purement fiscal, en matière d'enregistrement, d'actes de procédure et de jugements, impliquent un véritable service rendu au contribuable, dont les frais sont compris dans la taxe. Quelquefois même, l'intervention administrative donne lieu à une perception qui est attribuée à titre de rémunération au fonctionnaire à qui le public doit s'adresser, de telle sorte qu'elle n'apparaît dans aucun budget, bien qu'elle puisse comprendre une petite part d'impôt ; c'est ce qui se produit, en France, pour les perceptions effectuées par les officiers ministériels, qui sont parfois investis d'une véritable délégation de la puissance publique et dont les honoraires sont grossis par les effets de la vénalité des charges, rétablie en 1816 afin de réaliser un emprunt déguisé.

Nous avons tâché de séparer des impôts, d'une part, et des dépenses publiques, d'autre part, toutes les recettes ou les dépenses qui constituent essentiellement, d'un côté le prix payé par le public pour des services à lui rendus, impôt non compris, de l'autre l'emploi fait par une administration publique des sommes encaissées de ce chef. Nous ne saurions prétendre que cette ventilation ait été faite exactement, dans les cas où l'impôt et le prix du service se perçoivent simultanément ; nous n'avons même pas essayé de la faire, en ce qui concerne soit les frais d'enregistrement, où l'impôt joue un rôle absolument prépondérant quoiqu'il y ait souvent service rendu, soit ceux des actes judiciaires, considérés aussi par nous uniquement comme un impôt perçu dans l'intérêt général, puisque l'existence des tribunaux profite plus encore aux citoyens à qui elle évite des litiges qu'à ceux qui comparaissent devant eux. Quoi qu'il en soit, l'évaluation que nous avons donnée, comme total des *impôts* dans les divers pays, représente avec une exactitude suffisante la charge supportée pour les services rendus gratuitement par l'État, pourvu toutefois qu'on y ajoute les charges en nature pesant sur les citoyens, lesquelles de nos jours ne comprennent plus guère que le service militaire obligatoire. Ce sont donc ces charges d'un côté, ces services gratuits de l'autre, qu'il faut rapprocher, pour

savoir si réellement les contribuables français, qui paient plus que les autres, reçoivent davantage en compensation.

Vouloir juger en quelques mots la *qualité* des services publics mis gratuitement à la disposition des citoyens, dans les divers pays, serait une prétention singulièrement exorbitante. Mais on peut se faire plus aisément une idée de leur *étendue*. En dehors de ceux qui rentrent dans le rôle essentiel et minimum de l'État, de ces services de *police*, *justice* et *défense extérieure* dont tous les habitants d'un pays profitent sans s'en apercevoir, en quelque sorte, et sans qu'aucun d'eux en tire un avantage chiffrable, il y a trois grandes catégories de services dont l'État peut assumer plus ou moins largement la charge, pour en procurer aux particuliers la jouissance gratuite ou presque gratuite, ce sont les travaux publics, l'instruction et l'assistance.

Au point de vue des *travaux publics*, on peut dire qu'aujourd'hui, dans tous les pays civilisés, les routes et chemins sont établis et entretenus par des administrations publiques pour être livrés gratuitement à la circulation. Les chemins de fer, au contraire, qu'ils soient établis par des Compagnies ou par l'État, donnent lieu à la perception de droits d'usage qui, en principe, devraient couvrir tous les frais, intérêt du capital compris ; ils les couvrent, en effet, en Angleterre et en Amérique, où l'État n'intervient pas financièrement, — en Belgique, où il exploite lui-même, — et aussi, tout compte fait, en France, où l'État et les Compagnies sont associés, comme nous l'expliquerons au Livre suivant : en Allemagne, les chemins de fer sont une source de bénéfices, au moins pour le plus important des États, la Prusse, sans qu'il ait besoin pour cela d'imposer au public des tarifs excessifs, tandis qu'en Italie, c'est le budget qui supporte la majeure partie de l'intérêt du capital d'établissement. Pour les voies navigables artificielles et les ports, dans la plupart des pays, on cherche en principe à faire payer aux usagers le service rendu ; la France n'en fait payer que la moindre part dans ses ports, et seule elle étend sans restriction à l'usage des canaux la gratuité que les autres pays accordent en général à la navigation intérieure sur les voies naturelles seulement. Ainsi, de ce chef, l'État français se montre, sur un point particulier, plus large que les autres États, — au profit malheureusement d'un mode de transport qui, depuis l'invention des chemins de fer, n'offre plus qu'une utilité très contestable, du moins dans les conditions matérielles où il est praticable chez nous.

Au point de vue de l'*instruction publique*, l'organisation d'un

système d'écoles qui met l'enseignement primaire gratuitement à la disposition de toute la population est aujourd'hui générale, même dans les pays où la loi n'en fait pas une obligation formelle. L'enseignement secondaire et supérieur reste partout, en principe, à la charge des familles de ceux qui le reçoivent ; l'État, en France, concourt à la diffusion de l'un et de l'autre par un système de bourses très large, et donne à l'enseignement supérieur des subsides importants, dont des fondations anciennes tiennent lieu dans d'autres pays. Les sacrifices particuliers qu'il fait ainsi, pour les ordres d'enseignement plus élevés, sont peu de chose comparés aux dépenses assumées pour l'enseignement primaire, qui se retrouvent dans tous les pays au moins égales à ce qu'elles sont chez nous.

L'*assistance publique*, assurée principalement en France par des établissements entretenus grâce au revenu de fondations anciennes ou aux dons annuels de la charité privée, grève certainement l'ensemble des budgets de l'État et des localités beaucoup moins qu'en Angleterre, moins aussi probablement qu'en Allemagne, si l'on tient compte de la part contributive de l'Empire aux pensions pour la vieillesse et l'invalidité.

En dehors de ces trois grands services, l'État, en France, avait jusqu'ici assuré à peu près gratuitement au public celui des *cultes* ; mais il faut remarquer que, dans la plupart des pays d'Europe, les dépenses de tous les cultes pratiqués depuis plusieurs siècles sont couvertes soit par des subsides budgétaires, soit par le revenu de fondations analogues à celles que la Révolution a réunies chez nous aux biens de l'État pour les aliéner à son profit, de sorte qu'il était difficile de voir là un avantage exceptionnel procuré au contribuable français ; en tout cas, cet avantage a disparu aujourd'hui.

Les *subventions* à des industries ou à des entreprises particulières ne se chiffrent actuellement dans aucun pays par des sommes vraiment importantes, sauf en ce qui concerne la marine marchande en France ou en Italie, sans d'ailleurs que le résultat paraisse chez nous bien satisfaisant.

Au point de vue des *services municipaux* de voirie et de promenades, de tramways, de distributions d'eau ou de lumière, d'hygiène, etc., et aussi à celui des bibliothèques, des musées nationaux ou municipaux, chacun des pays parvenus à un degré comparable de civilisation est supérieur par certains côtés, inférieur par d'autres, sans que l'on puisse vraiment voir entre eux de très grandes différences. La gratuité absolue de certains

avantages, de l'accès de certains établissements, est peut-être un peu plus fréquemment appliquée en France qu'ailleurs ; mais deux services importants, l'éclairage par le gaz ou par l'électricité presque partout, celui des transports en commun à Paris, sont notablement renchéris par les charges que les Villes font peser sur les concessionnaires, tandis qu'il semble bien qu'en Angleterre, les régies municipales abaissent souvent leurs tarifs au-dessous du prix de revient, aux frais des contribuables. Le véritable socialisme municipal, étendant l'intervention des villes à des services sortant entièrement des attributions des autorités publiques, pour procurer à une partie de la population le logement ou d'autres avantages moyennant des prix inférieurs aux prix de revient, ne joue jusqu'ici un rôle un peu sérieux qu'en Angleterre, et encore ne constitue-t-il que par exception une charge appréciable.

Dans l'ensemble, si l'on peut dire que le contribuable français reçoit des administrations publiques, sous des formes diverses, des avantages au moins égaux à ceux dont bénéficient les contribuables des pays moins taxés, il est impossible de trouver nulle part une différence, à son profit, dont l'importance explique une fraction sensible de l'écart qui existe dans le poids des impôts. Ainsi se trouve confirmée l'observation, déjà faite, que la véritable raison de l'élévation de nos charges fiscales, c'est l'énormité de nos *dettes publiques*. Il y a quelques années, on pouvait y joindre une seconde cause, la situation spéciale d'un État à la fois continental et colonial, obligé par conséquent à des efforts exceptionnellement considérables pour assurer *la défense nationale* à la fois sur terre et sur mer ; mais les conséquences financières de cette situation ont été rendues moins frappantes par l'accroissement récent des dépenses militaires et surtout navales en Angleterre et en Allemagne. C'est parce que, tout en étant obligés de suivre ce mouvement, nous nous sommes tenus à cet égard dans des limites plus raisonnables, que l'écart entre les charges des impôts en France et dans les deux grands pays voisins s'est sensiblement atténué : beaucoup plus sages que nous dans la période de nos grandes dépenses, de 1878 à 1890, ils l'ont moins été depuis une dizaine d'années. Mais ils n'ont pas rattrapé l'avance que nous avions prise, au point de vue du montant des dettes publiques et du poids des impôts. D'autre part, les menaces de charges nouvelles, résultant de projets destinés à aboutir plus ou moins prochainement, paraissent plus graves et plus sérieuses chez nous que chez eux, tandis que le développement de la richesse industrielle est notablement

moins rapide et que celui de la population s'est complètement arrêté. Aussi l'atténuation momentanée que nous avons signalée, dans l'écart entre les charges des Français et celles des Anglais et des Allemands comparées à leurs revenus, ne semble-t-elle pas durable

B. — Inconvénients économiques des impôts élevés et caractère illusoire des avantages qu'on leur attribue. — L'élévation des impôts, qui est un des traits caractéristiques de la situation économique de la France, est-elle un *mal* réel pour un pays? Quelques écrivains paradoxaux l'ont nié, en se fondant sur ce fait, que le fisc dépense aussitôt l'argent qu'il prélève et rend aux rentiers, aux fonctionnaires, aux fournisseurs de l'État, aux bénéficiaires des subventions et des secours de toute nature, ce qu'il prend aux contribuables. Nous avons déjà réfuté ces vues, vraiment un peu courtes, en parlant des effets d'une dette intérieure. Sans doute, l'État ne garde pas les espèces qu'il encaisse ; mais il absorbe en échange le temps des fonctionnaires, l'activité productrice de ses fournisseurs, et il enlève ces éléments de progrès à l'agriculture, au commerce, à l'industrie travaillant pour les besoins privés. Ce qu'il rend en réalité au public, pour remplacer ce qu'il prélève sur lui, ce n'est pas l'argent avec lequel il ne fait que payer du travail ou des produits, ce sont les avantages que procurent les divers services administratifs entretenus avec cet argent; la seule question est donc de savoir si ces avantages sont équivalents à ceux qu'auraient procurés les mêmes ressources, laissées à la disposition de l'initiative privée. De même, pour les sommes consacrées à des subventions ou à des secours, la véritable question est de savoir si, au point de vue de la justice et de l'intérêt social, il vaut mieux les donner à ceux qui les reçoivent que les laisser à ceux sur qui on les prélève.

Quand il s'agit d'assurer la sécurité publique, de pourvoir aux services qui, *en raison de leur nature, ne peuvent être organisés que par l'État*, la réponse n'est pas douteuse : l'impôt, si gênant qu'il soit, est un mal nécessaire, compensé par des avantages infiniment supérieurs ; un peuple se vouerait à une irrémédiable infériorité en se refusant à faire les sacrifices indispensables pour assurer l'ordre public, la défense nationale et la satisfaction des besoins auxquels l'action collective peut seule subvenir. Mais quand cette action s'étend *dans les domaines qu'aucune raison essentielle ne rend inaccessibles à l'industrie privée*, il y a bien des chances pour que le rendement qu'elle obtient soit très infé-

rieur à celui que donneraient des entreprises particulières, et cela par trois raisons principales, que nous nous bornerons à rappeler, les ayant longuement développées dans d'autres parties de ce Cours.

La première, c'est que le prélèvement des ressources nécessaires, réalisé par l'impôt, entraîne inévitablement des *pertes sèches*, résultant des frais de perception, des gênes imposées aux contribuables, des entraves apportées à une foule d'opérations. Le prix de revient réel de tout service public, pour la nation, est par suite supérieur de 10, 15, 20 0/0, peut être davantage, au montant des dépenses imputées sur le produit net des impôts pour subvenir à ce service. Ce serait donc seulement dans le cas où ces dépenses seraient inférieures, dans cette proportion, au prix que des entreprises privées demanderaient pour procurer aux intéressés les mêmes avantages, que le service public constituerait un mode d'action équivalent comme rendement.

Or, bien loin de dépenser moins, *les services publics dépensent presque toujours plus que les entreprises privées, pour obtenir un même résultat*, et c'est là leur seconde cause d'infériorité. L'organisation bureaucratique, la multiplicité des avis et des contrôles qu'ils comportent inévitablement, compensent les économies que permettent de réaliser la centralisation et la suppression des frais nés de la concurrence ; la disparition du stimulant qui résultait de cette concurrence diminue l'esprit d'initiative et d'invention et ralentit le progrès. L'expérience confirme ce que la théorie permet de prévoir, sur la tendance au coulage et à la routine qui accroît énormément les frais de toute organisation pour laquelle l'obtention de prix de revient aussi bas que possible n'est pas une question de vie ou de mort; c'est cette tendance qui a toujours empêché la concentration de la grande industrie d'aboutir à un monopole durable et absolu, malgré les avantages des trusts et des cartels. La difficulté croissante, pour l'État et les Villes, d'obtenir un travail sérieux des ouvriers syndiqués, accentue de jour en jour l'insuffisance du rendement des entreprises gérées par des administrations soumises à des corps élus. C'est là la seconde raison qui rend onéreuse toute extension inutile des attributions des services publics.

La troisième et la plus grave, c'est que, dans tout service alimenté par l'impôt, le *criterium* manque pour savoir si le résultat obtenu vaut ce qu'il coûte. Ce criterium, dans l'industrie privée, est fourni par les résultats financiers, puisqu'une entreprise se solde en gain ou en perte selon qu'elle a ou n'a pas trouvé une clien-

tèle disposée à payer, pour les services rendus et les produits obtenus, un prix qui couvre les frais. Au contraire, c'est par une appréciation purement arbitraire que les pouvoirs publics jugent si un service qui procure certains avantages à tels ou tels citoyens, gratuitement ou moyennant un prix inférieur au prix de revient, et qui couvre le déficit par un prélèvement forcé sur les contribuables, rend aux uns l'équivalent de ce qu'il prend aux autres; les erreurs qui peuvent être commises, dans une pareille appréciation, sont sans limites. Non seulement les pouvoirs publics font souvent, par erreur, un usage frustratoire des deniers des contribuables, mais ils se laissent entraîner à le faire *systématiquement*, quand ils entravent par des taxes l'essor des industries aptes à prospérer dans un pays, afin d'entretenir ou subventionner d'autres industries dont le seul titre à cette bienveillance est de ne pouvoir vivre sans secours, autrement dit, de donner des produits qui ne valent pas ce qu'ils coûtent.

C'est donc une grande illusion de considérer l'extension systématique des services publics et l'augmentation corrélative des impôts comme un moyen d'assurer une *direction plus avantageuse et plus rationnelle à l'activité nationale*, quand elles ont au contraire pour conséquence un développement presque certain des faux frais et des entreprises improductives.

C'est une illusion, également, de voir dans l'impôt un instrument de *capitalisation*. Sans doute, l'État grossit le capital collectif de la nation, quand il consacre à des travaux d'une utilité durable une partie de ses ressources annuelles. Mais, en même temps, il ralentit l'accumulation des capitaux privés, en rendant l'épargne plus difficile aux citoyens plus taxés, parfois même en les incitant à prélever sur les capitaux existants les sommes que le fisc leur réclame, comme c'est presque toujours le cas lorsque des taxes un peu lourdes frappent les successions, les achats et les ventes d'immeubles ou de valeurs mobilières. L'impôt détruit généralement plus de capitaux qu'il n'en créée, et il détruit des capitaux que les particuliers ne gardaient qu'en vue de les rendre productifs, pour en créer d'autres dont souvent la productivité est très problématique. D'ailleurs, c'est plus souvent à l'emprunt qu'à l'impôt que les États et les Villes recourent, pour l'amélioration de l'outillage collectif. Une expérience universelle prouve que les pouvoirs publics sont presque toujours incapables, non seulement de capitaliser réellement, mais même d'amortir les emprunts contractés pour subvenir à des besoins exceptionnels ou pour créer un outillage qui devra être renou-

velé un jour ; ce sont des organes d'endettement, et non de capitalisation.

Mais, dit-on souvent aujourd'hui, en supposant même que les pouvoirs publics fassent un usage médiocre des ressources dont ils disposent, que l'impôt prenne aux uns plus qu'il ne donne aux autres, ce n'est que demi-mal, s'il prend aux riches pour donner aux pauvres, s'il est affecté à des œuvres de solidarité et de justice sociale. Dût *la masse des biens à répartir* s'en trouver un peu diminuée, qu'importe, si la *répartition* est rendue plus équitable et si le sort de la partie la plus nombreuse de la population s'en trouve amélioré. Il y a là un courant d'idées qui joue un trop grand rôle dans la gestion des affaires publiques pour que nous ne nous y arrêtions pas un instant.

Il est certain qu'actuellement, la tendance des pouvoirs publics, en tous pays, est de *taxer les riches pour accroître les services profitables aux pauvres*. Il n'en a pas toujours été ainsi. Jadis, c'étaient les nobles, les riches anoblis qui échappaient à l'impôt par toutes sortes de privilèges, et c'étaient eux aussi qui profitaient d'une forte partie des contributions arrachées au peuple, par les droits féodaux, les émoluments de toutes sortes attachés aux gros emplois, les libéralités du prince, les pensions, etc. Aujourd'hui, c'est le travailleur manuel, le petit propriétaire, la famille ayant un petit revenu ou un petit loyer qui jouissent de réductions ou d'exemptions de taxes ; ce sont les gros traitements que l'on diminue sans cesse et les petits que l'on augmente ; ce sont les services profitant surtout aux classes pauvres, l'enseignement primaire gratuit, l'assistance publique, qui se développent le plus et auxquels on voudrait donner une extension de plus en plus grande.

Une première question est de savoir si l'extension indéfinie de ces services est en elle-même un *bien*. Quand ils pourvoient à des besoins *essentiels*, auxquels il eut été absolument *impossible* que les intéressés pourvussent par eux-mêmes ou avec l'aide de leurs familles, cela ne peut faire doute ; quand ils ont pour effet soit de dispenser les individus de faire les *efforts* nécessaires pour se suffire, soit de substituer la *solidarité sociale* à la *solidarité familiale* dont l'action stimulante est autrement efficace, le doute est au contraire permis. Quelques auteurs s'étonnent de voir les mêmes économistes admettre la gratuité de l'enseignement primaire et combattre l'allocation de pensions à tous les vieillards par l'Etat ; ils oublient que l'enseignement se donne aux enfants,

tandis que les retraites sont servies à des hommes responsables de l'emploi qu'ils ont fait de leur existence. Encore la gratuité de l'enseignement, corrélative de l'obligation, ne doit-elle être générale que dans la même limite que celle-ci ; en dehors de cette limite, il est bon que ce soient les ressources, les efforts et les sacrifices des parents qui déterminent le degré d'instruction donné à la plupart des enfants : sans doute, il est utile que l'Etat assure, par des bourses d'enseignement professionnel, secondaire ou supérieur, le plein développement des intelligences d'élite, auxquelles un succès remarquable dans des études plus élevées garantira les moyens de gagner leur vie grâce aux connaissances ainsi acquises ; mais c'est un mauvais service à rendre à des esprits médiocres, que de les retenir pendant de longues années sur les bancs, aux frais des contribuables, et de les pousser ainsi vers des carrières encombrées par des jeunes gens de familles plus aisées, où il leur faudrait exceller pour en tirer un salaire leur permettant de vivre dans les milieux et les conditions auxquels on les aura habitués. De même, s'il est nécessaire d'assurer à tout être humain le minimum de soins et de subsistances indispensable, c'est un triste service à rendre aux classes ouvrières que de les déshabituer de la prévoyance et de rompre les liens de famille, en admettant qu'un homme qu'aucune malchance spéciale n'a frappé est en droit de réclamer à l'Etat la tête haute, quand il est malade ou âgé, les ressources qu'il aurait pu se créer par l'épargne, par la mutualité ou par l'assurance, s'il n'a pas eu de charges de famille, et l'aide qu'il devrait trouver auprès de ses enfants, s'il en a élevé plusieurs.

Ainsi, même s'il était possible d'étendre, aux frais des riches, les sacrifices faits par l'Etat au profit des pauvres, il faudrait encore y apporter beaucoup de prudence et de modération. Mais le point sur lequel il importe d'insister, c'est qu'au delà d'une certaine limite, *il devient matériellement impossible de grossir le rendement des impôts sans atteindre les classes pauvres*. Nous avons montré quelles facilités l'existence d'un marché mondial des capitaux donne aux grandes fortunes, et même aux fortunes de second rang, pour échapper au fisc quand ses exigences deviennent excessives ; nous avons vu aussi par quelles répercussions l'impôt atteint ceux que le législateur croit en exempter. Sans doute, les travailleurs peuvent, tout comme les capitaux, échapper par l'émigration aux charges publiques, quand leur poids dans un pays dépasse par trop ce qu'il est dans les pays voisins ; mais l'émigration des hommes, avec les changements d'habitudes, les

déchirements qu'elle comporte, est autrement pénible et difficile que celle de l'épargne en quête de placements. Un pays surchargé d'impôts risque sans doute de se dépeupler ; mais, avant d'en arriver là, il verra les capitaux aller chercher emploi au dehors, le taux de l'intérêt se relever en conséquence ou du moins s'abaisser moins vite qu'il ne l'eût fait normalement, la hausse des salaires se ralentir ou même faire place à leur fléchissement, si bien que les travailleurs, que le législateur s'ingéniera à exempter, n'en supporteront pas moins la plus forte part des charges qu'il croyait faire peser à leur profit sur les riches. Ou plutôt, comme le développement de l'assistance publique rendra à ceux qui ne craindront pas d'y faire appel autant et plus que l'impôt ne leur aura pris, ce sera la partie énergique, laborieuse, prévoyante de la population ouvrière, qui supportera les sacrifices faits par le Trésor public au profit de ceux qui vivent au jour le jour et qui s'en remettent à l'Etat du soin d'assurer leur avenir et celui de leurs enfants, — jusqu'au moment où, tout le monde voulant vivre aux dépens de tous, on aboutira à la misère universelle.

Malheureusement, ces conséquences, inévitables mais indirectes et lointaines, ne frappent pas les masses, et celles-ci se laissent séduire volontiers par tous les projets où se retrouve, plus ou moins accentuée, l'idée de faire de l'impôt un moyen de nivellement des fortunes. Dans les Etats démocratiques, il est naturel que le corps électoral soit porté à grossir sans cesse les dépenses publiques par l'extension des services ayant un caractère d'assistance directe ou indirecte envers les petits, et à les couvrir au moyen d'impôts plus ou moins progressifs dont ceux-ci sont exempts ; dans les monarchies autoritaires, comme l'Allemagne, le pouvoir croit désarmer les revendications des masses en allant également au devant de leurs désirs sur le terrain des intérêts matériels. Le danger financier est le même dans les deux cas. Tant que les impôts sont légers, on peut en faire peser la plus forte part sur les riches ou sur les classes moyennes ; à mesure que leur montant total s'élève, cela devient de plus en plus difficile, et quand les dépenses publiques atteignent un chiffre élevé, rien ne peut empêcher qu'elles soient alimentées principalement par la partie la moins aisée de la population, parce que, d'une part, celle-ci seule atteint un effectif suffisant pour fournir, par la totalisation de revenus minimes mais très nombreux, une masse imposable en rapport avec les besoins accrus, et que, d'autre part, la difficulté de transporter au dehors la source de

ces revenus ne permet pas de les soustraire aux effets des taxes qui les atteignent par répercussion, lors même qu'ils en sont légalement exemptés. C'est pourquoi, malgré les apparences, les prolétaires eux-même tirent avantage des organisations au moyen desquelles on cherche à entraver la progression des dépenses publiques, en donnant, sous une forme ou sous une autre, une certaine influence sur leur vote aux plus imposés, comme cela avait lieu dans les communes en France jusqu'en 1884 ; ce privilège apparent sauvegardait en réalité la masse des citoyens, qui subit inévitablement les conséquences fâcheuses de la tendance à prodiguer les deniers publics, si naturelle chez quiconque ne sent pas *directement* le poids des contributions.

L'influence des impôts sur la prospérité publique n'est certainement pas indépendante de leur *assiette* ; mais elle dépend plus encore de leur *poids total*, car, grâce aux répercussions et aux phénomènes d'incidence sur lesquels nous avons insisté, ce poids se reporte plus ou moins sur toute la masse de la nation, quelques mesures que l'on prenne pour le faire supporter par les uns plutôt que par les autres. Dans un pays où il est particulièrement lourd, la vie est plus pénible que dans les autres, l'épargne plus difficile ; les entreprises sont plus rares et grevées de frais généraux qui les mettent dans une situation d'infériorité vis-à-vis de l'étranger pour la concurrence sur le marché intérieur et extérieur. Il faut des efforts plus grands aux habitants pour obtenir les mêmes résultats et, si les qualités du peuple ou du sol et la richesse acquise peuvent compenser les effets de charges telles que celles que la France supporte actuellement, ces charges n'en font pas moins perdre tout ou partie des avantages dont la nation bénéficierait sans elles.

Les protectionnistes font appel aux *droits de douane* pour *compenser* ces inconvénients. Nous avons longuement démontré que ces droits sont impuissants à rejeter sur l'étranger une part quelconque des charges du peuple qui les établit et sont finalement supportés par les consommateurs. En même temps qu'ils renchérissent les produits importés, les droits protecteurs modifient à l'intérieur la situation respective des diverses classes sociales ; ils faussent la direction de l'industrie et, quand ils relèvent la rente du sol, ils renchérissent la vie du prolétaire au bénéfice des grands et des moyens propriétaires fonciers, sans que la hausse des salaires puisse compenser entièrement celle des denrées. En relevant tous les prix, ils augmentent *en apparence* la richesse du pays, son *revenu nominal*, mais sans augmenter ses *ressources*

réelles, puisque la cherté de la vie croît dans une proportion au moins aussi forte que le total des revenus privés ; la plus-value donnée au *capital foncier*, par le relèvement de la rente, est compensée par une sorte de moins-value du *capital humain*, puisque les frais d'entretien de chaque famille augmentent, si bien que le régime protectionniste finit par rejeter tout entier sur les prolétaires le fardeau des impôts dont on s'ingénie à les soulager, — et même par leur faire payer un impôt supplémentaire profitant, non à l'Etat, mais aux producteurs des marchandises pour lesquelles le droit de douane joue effectivement (1).

Les législateurs modernes s'imaginent volontiers qu'ils compensent cet inconvénient *en imposant aux employeurs des charges au profit de leurs employés*, sous forme de contributions obligatoires à des caisses de retraites, d'assurances, etc. Il faut remarquer, d'abord, que ces contributions, figurant dans les frais généraux de la production, grèvent les *entreprises*, tandis que les droits de douane sur les produits agricoles, relevant la rente du sol, augmentent plutôt la *richesse acquise*, de sorte qu'il n'y a pas compensation et que l'ensemble de ces interventions en sens divers va à l'encontre du progrès, en entravant les forces productrices au profit des héritiers des fortunes territoriales. Mais, en réalité, l'étude de la détermination des salaires, que nous avons faite dans notre Livre I, montre que, là encore, l'effort pour rendre aux prolétaires sous une autre forme ce que le fisc leur prend, est déjoué par le jeu inéluctable des lois économiques. Sans doute, les charges de cette nature, même lorsque les contributions sont versées à des caisses indépendantes de l'Etat et ne figurent pas dans les recettes de celui-ci, équivalent pour les industriels à de véritables impôts et pèsent sur eux, *dans les premiers temps*, exactement comme un accroissement de la patente qui aurait pour base le montant des salaires payés par chacun d'eux. Mais bientôt cette charge, proportionnelle aux dépenses qu'entraîne l'emploi des travailleurs, réagit sur le marché de la main-d'œuvre ; elle diminue la demande et amènerait inévitablement le chômage d'une partie des ouvriers, si la baisse des salaires, ou du moins le ralentissement de leur hausse, ne ramenait l'équilibre entre le coût

(1) Dans la comparaison du produit des impôts au total des revenus privés, en Angleterre d'un côté, en France et en Allemagne de l'autre, il ne faut pas oublier que, dans ces deux derniers pays, les revenus territoriaux sont majorés par l'effet des droits de douane pesant sur le consommateur, tandis que, en Angleterre, les denrées nécessaires à la vie entrent librement et sont moins coûteuses, de sorte qu'un même revenu répond à une aisance plus grande et laisse plus de disponibilités pour payer l'impôt facilement.

total du travail, assurances et retraites comprises, et sa productivité. Là encore, on leurre les masses populaires quand on leur fait croire que l'on taxe les riches à leur profit. Les lois d'assurance ouvrière peuvent produire de bons effets, si elles soulagent les misères imméritées et facilitent la prévoyance ; elles peuvent en produire de mauvais, si elles découragent l'effort individuel, les vues d'avenir, et détruisent la solidarité familiale. En aucun cas, elles ne peuvent attribuer au travail plus qu'il ne lui revient dans la production totale, d'après la situation de l'art industriel et l'abondance respective des bras et des capitaux, ni reporter sur ces derniers des charges supplémentaires auxquelles ils échapperont toujours par la raréfaction résultant de l'émigration d'une partie d'entre eux.

Ainsi, la diminution du total des charges publiques reste le seul moyen d'alléger vraiment le fardeau des prolétaires. Ces charges étaient jadis énormes, quand le système féodal réunissait dans les mêmes mains l'exercice de la puissance publique et la propriété foncière, seule source réelle de richesses à cette époque ; sous le nom de redevances seigneuriales, de prélèvements justifiés par un domaine éminent, de droits régaliens, les détenteurs du pouvoir absorbaient la meilleure part des produits obtenus par les travailleurs. Tout l'effort d'affranchissement des temps modernes a eu pour but économique de rendre au particulier — ouvrier, entrepreneur, capitaliste enrichi par son industrie et son épargne ou paysan ayant acquis la propriété du sol par des siècles de labeur — la libre disposition des revenus qu'il tire de son travail, de ses talents ou de ses biens, grevés seulement du prélèvement strictement nécessaire aux services publics. De nos jours, on constate une tendance nouvelle à faire absorber par le fisc, au moyen de l'impôt, une fraction croissante des revenus individuels, pour en faire jouir le nouveau détenteur du pouvoir, l'électeur armé de son bulletin de vote. Cette tendance ne s'est encore traduite dans les lois que par un petit nombre de mesures ; mais tout porte à croire que ses effets s'accentueront bientôt dans une forte proportion. Nous ne doutons pas que, sous cette forme rajeunie aussi bien que sous la forme ancienne, les atteintes au régime libéral, que l'on croit flétrir en l'appelant individualiste, porteraient le plus grave préjudice à la prospérité générale, par l'énorme diminution qu'elles provoqueraient dans l'effort individuel de chaque homme.

Les partisans des prétendues réformes sociales, quand ils ne

sont point fermés à toute notion financière, sentent bien que, dans un pays aussi chargé d'impôts que la France, il est à peu près impossible de demander davantage au contribuable, que les dépenses que comporteraient leurs projets ne peuvent se superposer à nos dépenses actuelles et que seule la suppression d'une partie importante de celles-ci peut fournir les ressources nécessaires. Or, il n'existe que deux chapitres où l'on puisse tailler largement, la dette et la défense nationale. L'opinion n'est point mûre pour une banqueroute, et la diffusion de la rente dans le pays ne permet guère de penser qu'on puisse d'ici longtemps y amener les masses. Il semble plus facile de les convaincre de l'inutilité des dépenses militaires, et il n'est pas douteux que, chez les esprits réfléchis, l'alliance actuelle des idées socialistes avec les idées antimilitaristes s'explique moins par les rêves de fraternité universelle, ou par le désir de détruire la force qui maintient l'ordre public, que par l'arrière-pensée d'affecter la majeure partie des budgets de la Guerre et de la Marine aux dépenses nouvelles dites de solidarité.

Malheureusement, de ce côté encore, les ressources entrevues sont loin d'être disponibles. Nous ne doutons, quant à nous, qu'elles le deviennent un jour en grande partie. Il nous paraît impossible que l'Europe continue indéfiniment à consommer en armements improductifs la majeure partie des ressources qu'elle arrache si péniblement aux contribuables, et nous aimons à croire que les horreurs de la guerre et les haines nationales disparaîtront un jour, comme ont disparu en France les guerres et les haines de province à province. Mais combien ce jour est loin encore ! En attendant, le peuple qui déposerait son armure avant les autres serait pour eux une proie toute désignée. Au point de vue moral même, le moment n'est pas venu où le patriotisme pourra sans danger se transformer ou disparaître. L'avenir connaîtra peut-être une humanité supérieure, où le sentiment de la fraternité universelle remplacera les sentiments plus étroits, mais plus accessibles à nos cœurs, de la solidarité nationale ou familiale. En attendant, ceux-ci, avec la dose d'étroitesse et de préjugés qui en est inséparable, restent seuls capables d'entretenir la part d'action désintéressée sans laquelle le genre humain tomberait dans la pire dégradation matérielle et intellectuelle, — et le courage militaire, s'il n'est pas toujours la forme la plus élevée du sacrifice, restera l'une des moins contestables, tant que la crainte de la mort restera l'un des sentiments les moins douteux du commun des hommes.

D'aucun côté donc nous n'apercevons aucune perspective qui permette, soit d'envisager d'un cœur léger l'augmentation des dépenses publiques qu'entraîneraient les œuvres sociales tant préconisées, soit de considérer comme possibles les vastes réformes fiscales que seules des disponibilités rendraient réalisables. Le poids d'un passé trop lourd pèse sur nous. Tous les peuples portent plus ou moins un fardeau pareil, et, à plusieurs reprises, on a pu croire que ce fardeau écraserait quelques-uns d'entre eux. L'élan de prospérité universelle qui a caractérisé le XIX[e] siècle leur a permis de sortir des difficultés dans lesquelles ils se débattaient; la progression constante de la richesse publique a rendu facilement supportables et presque insensibles, au bout d'un certain temps, les dettes et les impôts qui avaient paru exorbitants. L'Angleterre porte ainsi allègrement ce qui subsiste des charges assumées par elle pour les guerres du premier Empire. La France, à son tour, s'est relevée avec une rapidité miraculeuse des désastres de 1870-71 : malheureusement, dans l'enivrement de cette renaissance, elle a dévoré en pleine paix les disponibilités qui lui eussent permis, un jour, de supporter sans fléchir les nouvelles épreuves à l'abri desquelles nul peuple ne peut se croire. Il ne semble pas que l'on doive considérer comme close l'ère des plus-values de toute nature, grâce auxquelles le monde civilisé a supporté des dépenses sans cesse croissantes. Mais il n'est pas certain qu'en ce qui nous concerne, au moins, leur marche ait gardé tout son élan ; trop de symptômes portent à craindre qu'il n'en soit autrement : le mouvement de la population, celui de l'annuité successorale, celui du rendement des impôts depuis trente ans et, comme nous le verrons au Livre suivant, celui du trafic des chemins de fer. N'y eût-il de ces divers côtés aucun syptôme inquiétant, ce n'en serait pas moins folie de compter sur la perpétuité d'un progrès matériel d'origine relativement récente, et auquel le passé n'offre rien de comparable, pour engager outre mesure des ressources futures toujours incertaines.

C'est pourquoi, en terminant ce Livre comme en terminant les chapitres précédents, nous revenons toujours à la conclusion qui se dégage de toute l'étude de nos finances, à l'obligation absolue, pour la France, d'observer une prudence nécessaire à tous les peuples, mais plus nécessaire encore à celui auquel les gloires et les malheurs de son passé ont légué le plus lourd fardeau, et que sa situation internationale, aussi bien que ses entraînements vers toutes les idées généreuses, même illusoires, expose dans l'avenir aux plus graves secousses.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE CINQUIÈME

LES FINANCES PUBLIQUES
ET LE BUDGET DE LA FRANCE

Objet et plan du Livre cinquième 1

CHAPITRE PREMIER

Les budgets, le Trésor et les comptes des deniers publics.

I. — Observations générales 7

II. — Le budget et les Caisses diverses de l'Etat 10
A. *Le principe de l'unité budgétaire* 10
B. *Le budget général et les budgets annexes* 16
C. *Le Trésor et ses services spéciaux* 25
D. *La Caisse des dépôts et consignations et les diverses Caisses qui s'y rattachent (Caisses d'épargne, d'assurances, de retraites, etc.)* 32

III. — L'établissement, l'exécution et le règlement du budget . . 39
A. *Autorité compétente pour fixer le budget et dispositions contenues dans les lois de finances* 39
B. *Préparation et vote du budget : bases de la fixation des crédits et de l'évaluation des recettes* 44
C. *Les modifications du budget en cours d'exercice : le contrôle judiciaire et parlementaire* 53

IV. — Les budgets locaux : départements, communes, établissements publics et associations syndicales ; colonies. . . 60

CHAPITRE II

La dette et les biens de l'État ; le crédit public.

I. — Observations générales. 71

II. — Montant des dettes publiques et des revenus industriels ou patrimoniaux des personnes publiques 73

A. *La dette de l'État français : composition actuelle et origines.* 73

B. *L'avoir de l'État et les revenus qu'il tire de son domaine public et privé ou de ses exploitations industrielles.* . . . 87

C. *La dette et les revenus domaniaux ou industriels des départements et des communes.* 93

D. *Le total des dettes publiques en France.* 103

E. *Les dettes publiques et les revenus patrimoniaux ou industriels de quelques pays étrangers (Angleterre, États-Unis, Allemagne, Russie, Autriche-Hongrie, Espagne, Belgique, Hollande, Australie, Amérique du Sud)* 105

III. — Comment se créent, se transforment et s'éteignent les dettes publiques : émissions, conversions, amortissement . 115

IV. — L'utilité de crédit public et les mesures qui peuvent le développer ou le compromettre ; banqueroutes et concordats entre les États et leurs créanciers 129

CHAPITRE III

Les dépenses publiques.

I. — Classification et mode d'évaluation des dépenses des services publics. 141

II. — Les dépenses publiques de la France en 1906. 144

A. *Dépenses de souveraineté de l'État, militaires et civiles* . . 144

B. *Dépenses de l'État pour services rendus aux particuliers (Travaux publics, Instruction publique, Cultes, subventions diverses, Assistance).* 152

C. *Dépenses des départements, des communes et des établissements publics* 161

D. *Résumé : montant actuel et progression dans le passé des dépenses publiques : progression analogue en Angleterre et en Allemagne* 166

III. — Causes de la progression des dépenses publiques ; difficulté d'assurer le bon emploi des deniers publics et de réduire les dépenses quand elles sont excessives . . . 174

CHAPITRE IV

Théorie générale de l'impôt.

I. — Définitions diverses et caractères essentiels 187

II. — Principes fondamentaux de la répartition de l'impôt . . 195

A. *Bases théoriques de la répartition : capitation ; impôt proportionnel ; impôt progressif ; impôt portant uniquement sur le capital ou sur la rente du sol* 196

B. *Difficultés pratiques de l'application des impôts sur le revenu ou sur le capital, au point de vue de l'assiette et du recouvrement : inconvénients d'un impôt unique* 208

C. *Les impôts multiples, réels ou personnels, directs ou indirects : avantages et inconvénients des uns et des autres ; le problème de l'incidence* 220

III. — Règles générales à observer dans l'établissement des impôts 231

A. *Fixité de l'impôt : inconvénients de l'arbitraire, des facilités laissées à la fraude, des modifications fréquentes du régime fiscal* 231

B. *Réduction au minimum des charges imposées au public sans profit pour le fisc : frais de perception, sujétions pour le contribuable, effet prohibitif des taxes, charges imposées au profit de certains particuliers* 235

IV. — Variations du rendement des impôts : impôts de quotité et de répartition ; plus-values et moins-values ; effets des dégrèvements et des surtaxes 245

CHAPITRE V

Les impôts en France.

I. — Historique, organisation générale et classification . . 259

II. — Impôts sur les sources de revenus 267

A. *Contribution foncière sur la propriété non bâtie* 267

B. *Contribution foncière et autres taxes sur la propriété bâtie.* 277

C. *Impôts sur l'exercice des professions commerciales, industrielles ou libérales (patente, redevance des mines, frais de surveillance d'appareils divers, brevets d'invention)* . . . 280

D. *Prestations* 286

E. *Impôts sur les valeurs mobilières (impôt sur le revenu et timbre) et sur les créances (effets de commerce, warrants, billets de banque)* 287

F. *Impôts sur les successions et les donations ; taxe de mainmorte et droit d'accroissement* 300

G. *Résumé et observations générales sur l'incidence* 308

III. — Impôts sur les signes permanents de la richesse . . . 311
A. *Contribution personnelle* 312
B. *Impôts sur les loyers (contribution mobilière, portes et fenêtres, taxes de remplacement des octrois)* 314
C. *Impôts somptuaires (chevaux, voitures, vélocipèdes, cercles, billards, chiens, permis de chasse)* 321
D. *Résumé et projets de réformes : l'impôt progressif sur le revenu d'après les signes extérieurs* 323

IV. — Impôts sur les transactions (enregistrement et timbre) . 328

V. — Impôts de consommation 336
A. *Modes de perception (exercice, abonnement, entrée, monopole) ; règles relatives à la circulation* 338
B. *Enumeration et rendement (impôts d'Etat, octrois, taxes diverses)* 342
C. *Effets des impôts de consommation* 353

VI. — Droits de douane protecteurs 359

VII. — Impôts sur les transports et les correspondances (taxes sur la navigation maritime, sur les places des voyageurs ; timbre des contrats ; produit net des postes, télégraphes et téléphones) 363

VIII. — Résumé 375
A. *Le montant et la répartition des charges publiques actuellement et dans le passé ; plus-values ; et moins-values ; modifications de la législation* 375
B. *Rapport du produit des impôts à la richesse publique.* . . 387
C. *Difficulté d'accroître le rendement et d'améliorer la répartition des impôts.* 392

CHAPITRE VI

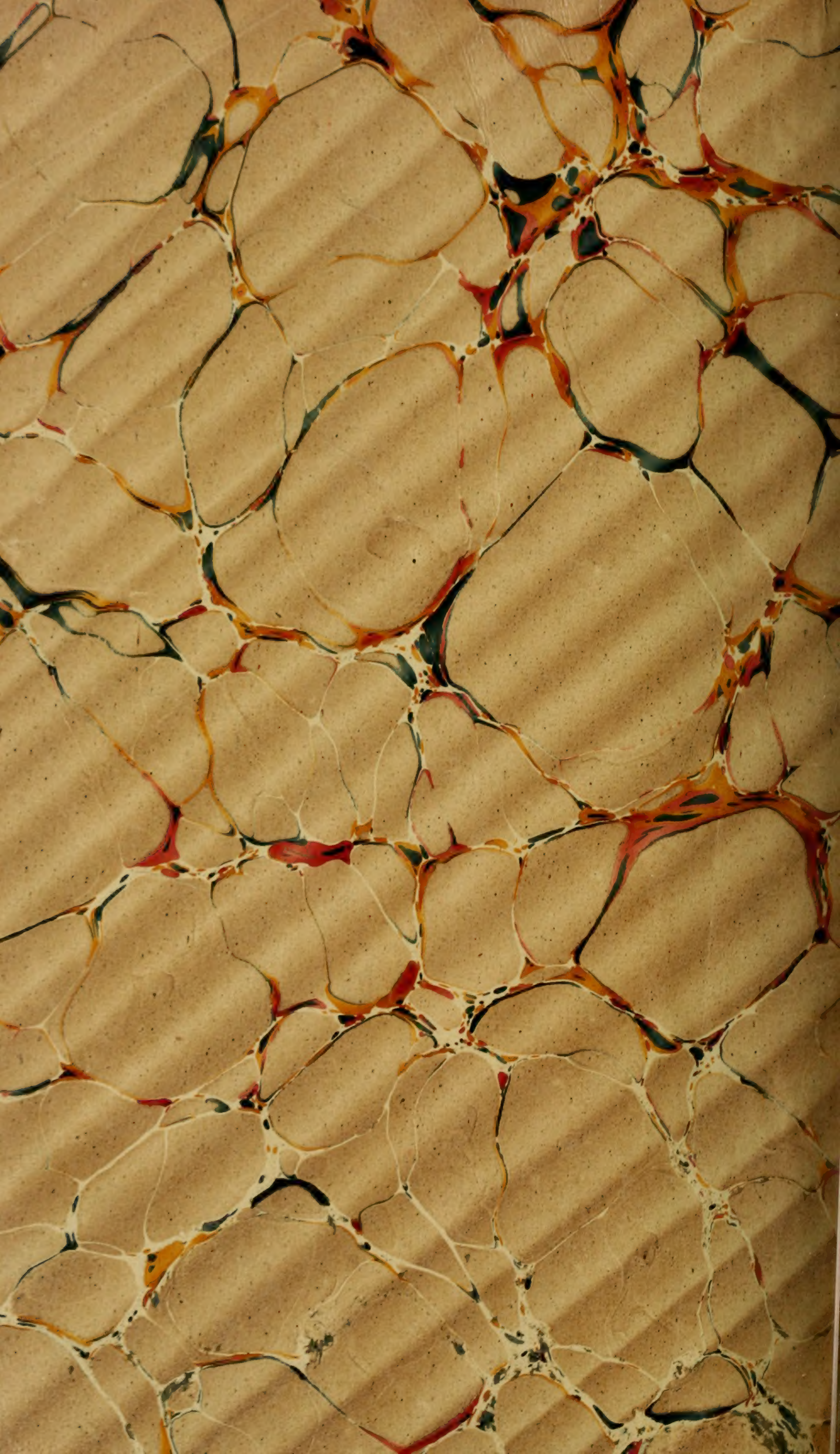
La situation financière des principaux Etats.

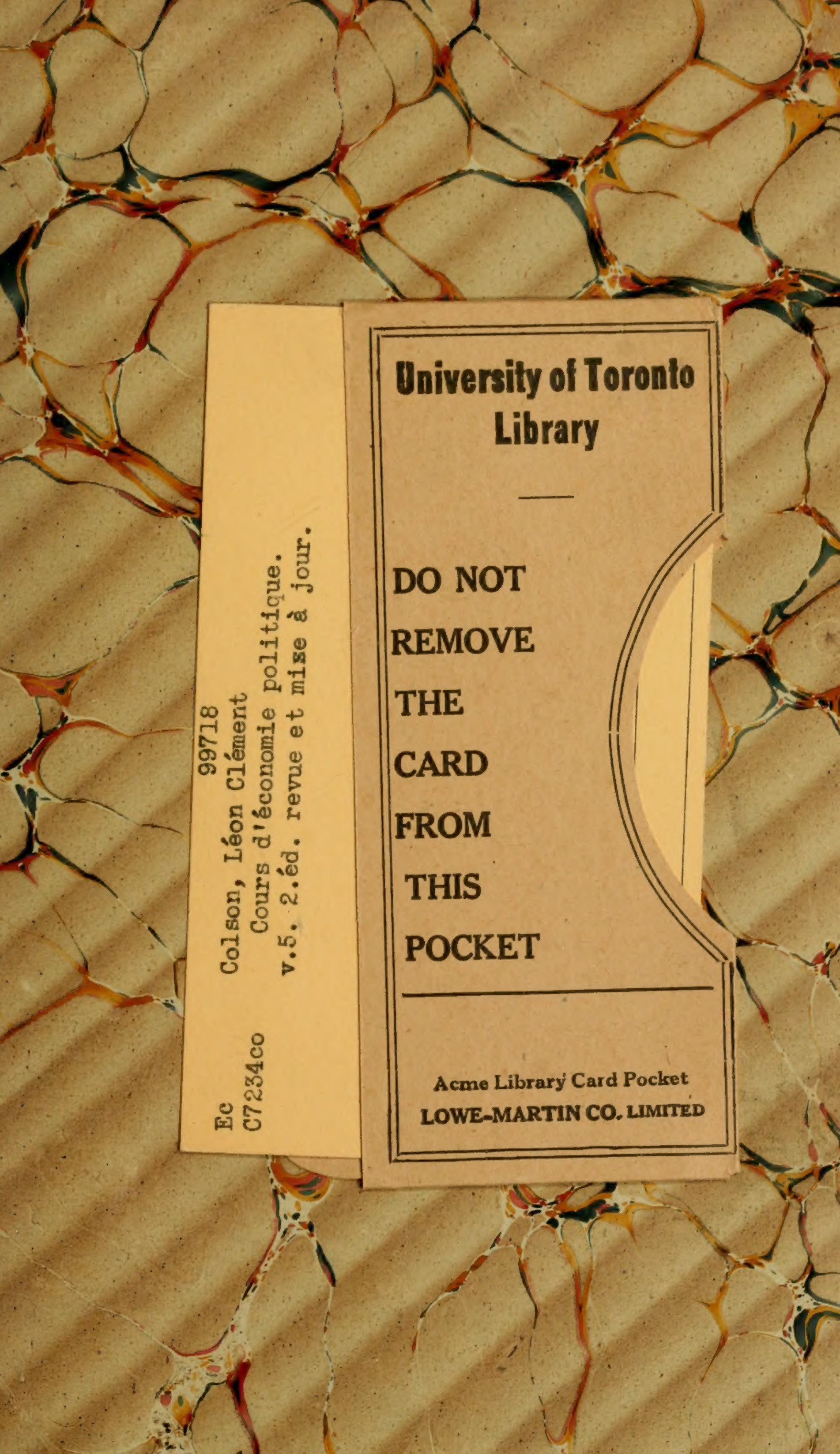
I. — La situation actuelle des finances françaises, nationales et locales ; la marche des recettes, des dépenses et des déficits depuis 1820 ; les perspectives prochaines . . . 397

II. — La situation financière de quelques Etats étrangers . . 412
A. *Angleterre ; dépenses nationales et locales* 412
B. *Allemagne ; Empire et Etats particuliers.* 422
C. *Pays divers : Italie, Belgique, Espagne, Autriche-Hongrie, Russie, Etats-Unis.* 437

III. — Conclusions 446
A. *Comparaison du poids des impôts et des services rendus par l'Etat en France et à l'étranger.* 446
B. *Inconvénients économiques des impôts élevés ; impossibilité d'en faire un moyen efficace d'améliorer le sort des classes populaires ; dangers des dépenses excessives* 452

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie.




University of Toronto
Library
DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET
Acme Library Card Pocket
LOWE-MARTIN CO. LIMITED
99718
Colson, Léon Clément
Cours d'économie politique.
v.5. 2.éd. revue et mise à jour.
Ec
C7234co

